

營業小客車服務模式之探討

Discussion on the vehicle for hire services

運輸經營管理組 陳其華、史習平

研究期間：民國 108 年 2 月至 4 月

摘要

現行公路法第 34 條定義汽車運輸業中，以小客車為交通工具經營汽車運輸業有「計程車客運業」與「小客車租賃業」。本文首先探究兩業法規制定脈絡，發現「計程車」與「附駕駛租賃小客車」兩種服務模式，早在 50 年前即為社會所需要。進一步分析兩業服務模式的演進中，發現計程車與附駕駛租賃車市場重疊，是因為社會環境變遷以及科技發展的結果，並非當初立法者設計制度之原意。營業小客車確實存在兩類不同的消費市場：第 1 類市場(即時消費市場)不易透過市場機制形成規模經濟；第 2 類市場(預約消費市場)則是買方力量較強，政府減少干預可發揮市場機制。因此，建議政府應針對不同消費市場規劃不同程度管制措施，以提升市場營運效率，並確保消費者權益。

關鍵詞：

計程車、附駕駛租賃、約租車、營業小客車

營業小客車服務模式之探討

一、我國營業小客車分業之緣起

現行公路法第 34 條定義汽車運輸業中，以小客車為交通工具經營汽車運輸業有二種：「計程車客運業」與「小客車租賃業」，其申請經營與營運應遵守事項，授權規定於「汽車運輸業管理規則」；審核經營之申請事項，則授權規定於「汽車運輸業審核細則」。

「計程車客運業」之管理規範，最早源於民國 49 年 7 月 28 日交通部交參 06664 號令公布施行「汽車運輸業管理規則」之「小客車出租業」，屬「特種汽車客運業」之一(另有大客車出租業及遊覽汽車客運業)。「特種汽車客運業」定義於民國 48 年 6 月 16 日制定之「公路法」第 40 條「二、特種汽車客運業：在核定路線或區域內，以大小客車出租載客為營業者。」；民國 65 年 1 月 1 日施行之「道路交通管理處罰條例」第 37 條，規範營業小客車駕駛人應向警察機關辦理執業登記，即所有小客車出租業駕駛人，應辦理執業登記後始得營業。後於 71 年 1 月 1 日施行之「道路交通管理處罰條例」第 37 條之 1，增加規範營業小客車駕駛人執業登記之消極資格。公路法於民國 73 年 1 月 13 日全文修正時，將「小客車出租業」更名為「計程車客運業」，於第 34 條定義「四、計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。」。

「小客車租賃業」之管理規範，最早源於民國 52 年 7 月 12 日交通部交路 52 字第 04743 號令公布施行「汽車租賃業管理辦法」，為因應社會環境需要，民國 61 年 6 月 16 日修正公布施行時，於第 8 條並列租車人「自行駕駛」及「僱用駕駛人」兩種情形。民國 73 年 1 月 13 日公路法全文修正時，第 34 條定義「五、小客車租賃業：以小客車租與他人自行使用為營業者。」，交通部為配合公路法修正，於民國 75 年 7 月 15 日交通部(75)交路發字第 7524 號令修正發布「汽車運輸業管理規則」全文 141 條，同時廢止「汽車租賃業管理辦法」，將原「汽車租賃業管理辦法」相關規範，納入「汽車運輸業管理規則」。原本因應社會環境需要而並列租車人「自行駕駛」及「僱用駕駛人」兩種情形，於新修正「汽車運輸業管理規則」維持不變。

爰在汽車運輸業管理規範中，營業小客車制度設計為：計程車在營業區域內，以小客車出租載客為營業，車輛須安裝計費表並按規定收費，駕駛人除須持有職業駕駛執照外，並須向警察機關辦理執業登記，持有計程車駕駛人執業登記證始得營業。租賃小客車則在營業據點候租，

消費者以自行使用為目的，租車自行駕駛或租車附帶駕駛，所附駕駛人則須持有職業駕駛執照。

「計程車」與「附駕駛租賃小客車」兩種服務民眾的營運模式，早在 50 年前即為社會所需要。在我國即將進入超高齡社會之際，更應提供消費者彈性、便利的小客車運輸服務，建議兩種服務模式皆有維持之必要。

二、運輸業與租賃業

公路法於民國 48 年 6 月 16 日制定，第二條「五、汽車運輸業：係指以汽車經營客貨運輸業務者而言」；60 年 1 月 22 日全文修正，第五條「本法所稱汽車運輸業，指以汽車經營客貨運輸之事業」；73 年 1 月 13 日全文修正，第二條「十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸而受報酬之事業」；公路法對汽車運輸業定義，自原經營業務者、至須為事業、至必須受有報酬之事業等規範，日趨嚴謹。

按維基百科詮釋：「運輸，是指運輸主體（人或者是貨物）透過運輸工具（或交通工具與運輸路徑），由甲地移動至乙地，完成某個經濟目的的行為。因此，運輸是一種衍生的經濟行為，運輸多半都是為了完成某些經濟行為，例如購物、上班、上學、訪友等需求而進行」。因此，若單純將車輛出租予他人自行使用，實際上並無「運輸」之行為，非汽車運輸業範疇。而 73 年 1 月 13 日公路法全文修正，將小客車租賃業納入汽車運輸業管理，應是立法者考量原「汽車租賃業管理辦法」中，附駕駛租賃已具備「運輸」之行為，而納入汽車運輸業管理範疇。

按聯合國國際行業標準分類 (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities, ISIC)，運輸業 (ISIC 第 4 修訂版代碼為 H) 與租賃業 (ISIC 第 4 修訂版代碼為 N) 分屬不同行業類別。附駕駛租賃行業分類碼為「4922 Other passenger land transport」，包括「taxi operation」及「other renting of private cars with driver」；單純出租車輛的行業分類碼為「7710 Renting and leasing of motor vehicles」，包括「renting and operational leasing of the following types of vehicles: passenger cars (without drivers)」。因應我國加入世界貿易組織 (WTO)，公路法於 86 年 4 月 15 日修正，開放外國人得申請投資經營小客車租賃業，而我國小客車租賃業因可附駕駛租賃，同時兼具運輸業與租賃業性質，與其他國家單純開放汽車 (商品) 租賃有別。如日本租賃業規範於道路運輸法，需向國土交通省申請經營許可，惟規定「不得附駕駛人提供駕駛勞務 (包含介紹及媒介)」；美國加州規範於加州民法典 (California Civil Code)、紐約

州規範於紐約州法典(New York State Code)下的一般商業活動法(General Business Law, 簡稱GBS), 主要為消費者保護規範, 其經營無需事先取得許可, 亦無附駕駛人提供駕駛勞務之規定。

公路法將小客車租賃業納入汽車運輸業管理範疇之初, 我國尚無加入WTO須對外開放市場之考量, 加入WTO後, 亦未對營業小客車行業制度影響進行評估作業。依公路法第 35 條立法意旨, 為維護國家內陸運輸主權與國內業者權益, 避免外資影響本國汽車運輸業經營市場, 俾保障國內內陸運輸穩定性及基本民行, 尚無其他汽車客運業開放外國人經營之案例, 爰附駕駛租賃車因兼具客運性質, 應比照其他汽車客運業暫不對外開放。

依據聯合國國際行業標準分類, 建議將小客車租賃業(禁代僱駕駛之純租車)歸類為汽車(商品)租賃, 附駕駛租車歸類為約租車(名稱暫定); 前者依據WTO規定對外國人開放投資經營, 後者宜比照其他汽車客運業, 暫不開放外國人投資經營。

三、營業小客車服務模式的演進

在計程車方面, 隨著科技不斷進步, 民國 77 年左右, 計程車業者引進無線電派遣技術, 消費者只需要一通預約電話, 計程車就可到達指定上車地點提供載客服務, 讓消費者除在路邊攔車或招呼站搭車外, 多一種選擇, 同時也提升業者營運效率; 民國 90 年左右, 隨著美國開放GPS衛星訊號、國內固網以及公眾行動數據網路的興起, 計程車業者導入衛星派遣技術, 除電話預約外, 消費者亦可利用電腦於網際網路預約計程車, 業者更可利用電腦自動派遣來降低人力成本, 並提升營運效率; 民國 100 年左右, 隨著行動通訊與智慧手機的普及, 業者導入行動APP叫車服務, 消費者再也不必侷限於電腦前預約車輛, 業者亦增加提供行駛軌跡紀錄與回報之功能, 透過智慧手機更增加消費者搭乘計程車的便利性與安全性。

原計程車以巡街攬客及招呼站排班提供消費者「即時服務」的市場, 自民國 77 年制訂「計程車設置無線電暨改善服務品質輔導管理辦法¹」開放設置無線電臺後, 逐步擴展到無線電派車的「預約服務」市場。民國 90 年前後, 業者引進電信事業所提供之通訊系統(公眾電信), 從事計程車派遣業務, 因無須自行架設無線電臺通訊, 而不受「計程車專用無

1 民國 86 年修訂為「計程車專用無線電臺設置使用管理辦法」。

線電臺設置使用管理辦法」管制，一度造成無線電計程車業者強力反彈。之後交通部於民國 100 年 3 月 28 日交路字第 1000002481 號令修正發布「計程車客運服務業申請核准經營辦法」，無論採用何種通訊技術，只要從事計程車派遣業務，並向駕駛人收取服務費者，一律納入管理，始消爭議。

在租賃小客車方面，部分小客車租賃業者也與時俱進的導入電話租車、入口網站、及行動APP租車等技術，甚至提供無人自助租車服務，以提升車輛使用效率。

隨著社會的進步，觀光旅遊的需求增加，計程車開始提供以小時計價包車出租的運輸服務；另一方面，看準商務客、接待貴賓等需求，以及國際機場旅客往返市區、年輕族群偏好以手機預約車輛之需求等，附駕駛租賃車亦提供以里程(趟次)計價包車出租的運輸服務。加上政府開放多元化計程車，放寬計程車車型、費率之規定，兩業提供之運輸服務日益產生嚴重重疊及競合之問題。

計程車與附駕駛租賃車的市場重疊，是因為社會環境變遷以及科技發展的結果，並非當初立法者設計制度之原意。建議應正視社會環境變遷以及科技發展，重新檢討營業小客車管理制度以為因應。

無論是計程車或是附駕駛租賃車皆具運輸性質，運輸業具有公共服務性，基於運輸市場的穩定以及健全市場的結構，確保供給與需求的均衡發展，有必要予以適度的管制。

任何以車輛載客並受有報酬之營業行為，基於公共利益，皆應予以適度管制。建議針對不同營業特性，進行不同程度的管制，以避免管制不足影響公共利益，抑或過度管制影響市場效率。

四、營業小客車的消費市場特性

計程車與大眾運輸工具最大的不同，在於沒有固定的行駛路線與時間表，其消費者搭車行為可分 3 種：1.招呼站搭車；2.路邊攔車；3.預約車輛。另附駕駛租賃車的消費者僅可事前預約車輛。依據消費者在搭車前對交易資訊的掌握程度，可將消費者市場分為兩類：第 1 類為招呼站/路邊攔車；第 2 類則為預約叫車。

第 1 類市場(即時消費市場)的特色是交易資訊不透明，在這類消費市場中，由於消費者是在定點候車或是路邊攔車，並無法事先得到充分的交易資訊(如車輛品質、駕駛人服務、車資等)，也就是消費者無法憑經驗

事先挑選心目中理想的計程車，不易透過市場機制形成規模經濟，政府適度介入可以確保消費者權益。在我國，這類市場有幾項特性：1.主管機關制定費率並實施費率管制，駕駛是價格的接受者，個別駕駛無力也不願意去改變市場價格；2.所有計程車雖然有廠牌、排氣量、車齡新舊等差異，但對消費者而言，車資相同，均為同質產品。因此，這類市場沒有競爭的動力，無法透過競爭來提升品質。

在第 2 類市場(預約消費市場)中，消費者可以利用電話/網路預約服務來挑選業者，只要這類服務在市場上建立服務品質好且安全可靠之「品牌」形象，消費者可以依過去經驗挑選想要搭乘的車隊，也就是買方力量較強。因此，這類服務在市場上就較具形成規模經濟力量之條件。

「品牌」指的是產品/服務的象徵，所涵蓋的領域包括商譽、產品/服務、企業文化以及整體營運的管理，是企業競爭力的總和，也是消費者挑選產品/服務的重要因素。建議政府鼓勵計程車朝品牌發展，並對符號性的識別標識有適度的規範。

這類市場具以下幾項市場特性：1.車隊有控制價格的能力；2.車隊彼此間產品類似，故有替代性，也就構成競爭性；3.車隊雖可自由加入退出市場，但也有門檻。車隊間互相牽制，每家車隊的行動皆可能影響其他車隊利益，市場具競爭性，即可透過競爭來提高服務品質。這類市場具備寡占市場的特性，寡占廠商之間除了價格競爭外，還有非價格競爭。非價格競爭表現在產品的差異化(如車隊會篩選車輛排氣量、車齡新舊等)、服務品質(申訴制度、評價制度等)方面，這些作法不外乎是追求最高利潤。而寡占廠商重要的經營策略之一，就是想辦法設立進入障礙，阻止新廠商加入，才能長期享有超額利潤。

營業小客車提供的運輸服務，就交易資訊透明性而言，確實存在兩類不同的消費市場，而傳統計程車在兩類市場已混合營運多年，強制分開在實務上有其困難，建議予以維持，且為唯一可以兼營兩類市場的服務提供者。

五、營業小客車服務模式之分析

前述公路法於民國 73 年 1 月 13 日全文修正時，將「小客車出租業」更名為「計程車客運業」，於第 34 條定義「四、計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者」。104 年 5 月 20 日經濟部標準檢驗局經標四字第 10440004560 號公告修正「計程車計費表型式認證技術規範」前，計程車計費表正面面板亦係顯示「租金」，消費者依據計費表租金欄位顯示金額付費後，下車。除車隊車輛外，計程車的車頂燈標示「出租汽車」，而小客車出租載客即為「車輛與駕駛」同時出租給消費者，開始消費者期望的行程。

小客車租賃業則係「以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者」，法律上亦未規定租車人必須自行「駛」用，消費者可以自行使用為目的，同時租用「車輛與駕駛」來開始期望的行程。

綜上，無論是計程車或附駕駛租賃小客車，消費者皆是以自行使用為目的，同時租用「車輛與駕駛」來開始期望的行程。因此，從消費者「租用」、「自行使用」，或從駕駛「出租」、「載客」的觀點，皆無法明確區分兩種服務模式。

營業小客車兩種服務模式皆是同時租用「車輛與駕駛」來開始期望的行程，建議放棄以「出租載客」定義計程車客運業。

從歷史脈絡來看，計程車最初被設計為滿足不特定的消費者在招呼站或路邊「即時」租用車輛與駕駛為主，「預約」租用車輛與駕駛為輔；附駕駛租賃車則以滿足消費者「預約」租用車輛與駕駛為主。但由於科技帶動行動通訊與智慧手機的普及，以及創新營運模式的發展，使得「即時」與「預約」之界定日益模糊，加上計程車放寬車型與費率自行訂定等因素影響，兩業市場區隔日益模糊，造成市場營運秩序混亂。

國外有將「預約」規定為上車前 15 分鐘之案例(如西班牙)，此種作法僅方便主管機關稽核，卻不利於消費者以及企業運作效率(如增加等候時間)，也沒有證據顯示：訂定 15 分鐘會比 10 分鐘或 20 分鐘更好，容易引起爭議。

科技縮短人與人之間溝通的距離，使「即時」或「預約」搭車之情境，很難界定清楚。因此，不建議於法規定義「即時」或「預約」的門檻。

既然兩種服務模式皆為提供「以小客車載客並受有報酬之運輸服務」，可將計程車專屬的招呼站/路招的市場，禁止其他人提供此類市場服務即可。由於招呼站/路招市場具有交易資訊不透明的特性，消費者無法事前得知應付車資，因此車輛必須安裝計費表做為收費依據。另從「如何開始消費者的行程」可明顯區分：約租車必須透過事前預約，方能開始消費者的行程，也就是業者(非駕駛)與消費者先成立契約關係後才乘車；而計程車可以不需要事前預約，便可在道路或招呼站，駕駛可隨時接受消費者乘車需求(要約)，也就是契約成立與消費者乘車可幾乎同時發生。

建議營業小客車維持目前兩種服務模式，在修法方向上，可重新定義與規範如下：

1. 計程車服務：指可接受消費者路招或招呼站候客上車，以具計程車計費表之小客車運送旅客，且受有報酬之運輸服務。
2. 計程車：提供計程車服務之車輛。
3. 約租車服務(名稱暫訂，原附駕駛租賃提供之服務)：除計程車服務外，接受消費者預約並以小客車運送旅客，且受有報酬之運輸服務。
4. 約租車經營者：指經營約租車服務之公司、行號。
5. 除計程車外，任何人不得於道路及其周邊地區或計程車招呼站，隨時接受消費者乘車需求，提供受有報酬之運輸服務。
6. 約租車經營者未與消費者訂立運送契約前，不得提供約租車服務。

六、結論與建議

- 一、「計程車」與「附駕駛租賃小客車」兩種服務民眾的營運模式，早在 50 年前即為社會所需要。在我國即將進入超高齡社會之際，更應提供消費者彈性、便利的小客車運輸服務，建議兩種服務模式皆有維持之必要。
- 二、依據聯合國國際行業標準分類，建議將小客車租賃業(禁代僱駕駛之純租車)歸類為汽車(商品)租賃，附駕駛租車歸類為約租車(名稱暫定)；前者依據WTO規定對外國人開放投資經營，後者宜比照其他汽車客運業，暫不開放外國人投資經營。
- 三、計程車與附駕駛租賃車的市場重疊，是因為社會環境變遷以及科技發展的結果，並非當初立法者設計制度之原意。建議應正視社會環

境變遷以及科技發展，重新檢討營業小客車管理制度以為因應。

- 四、任何以車輛載客並受有報酬之營業行為，基於公共利益，皆應予以適度管制。建議針對不同營業特性，進行不同程度的管制，以避免管制不足影響公共利益，抑或過度管制影響市場效率。
- 五、「品牌」指的是產品/服務的象徵，所涵蓋的領域包括商譽、產品/服務、企業文化以及整體營運的管理，是企業競爭力的總和，也是消費者挑選產品/服務的重要因素。建議政府鼓勵計程車朝品牌發展，並對符號性的識別標識有適度的規範。
- 六、營業小客車兩種服務模式皆是同時租用「車輛與駕駛」來開始期望的行程，建議放棄以「出租載客」定義計程車客運業。
- 七、科技縮短人與人之間溝通的距離，使「即時」或「預約」搭車之情境，很難界定清楚。因此，不建議於法規定義「即時」或「預約」的門檻，以利消費者及企業運作效率。
- 八、建議營業小客車維持目前兩種服務模式，可重新定義與規範如下：
 1. 計程車服務：指可接受消費者路招或招呼站候客上車，以具計程車計費表之小客車運送旅客，且受有報酬之運輸服務。
 2. 計程車：提供計程車服務之車輛。
 3. 約租車服務(名稱暫訂，原附駕駛租賃車提供之服務)：除計程車服務外，接受消費者預約並以小客車運送旅客，且受有報酬之運輸服務。
 4. 約租車經營者：指經營約租車服務之公司、行號。
 5. 除計程車外，任何人不得於道路及其周邊地區或計程車招呼站，隨時接受消費者乘車需求，提供受有報酬之運輸服務。
 6. 約租車經營者未與消費者訂立運送契約前，不得提供約租車服務。
- 九、建議後續針對兩種服務模式應歸為同一汽車運輸業別，或是分業管理，以及管理制度等議題，進行深入分析探討。

參考文獻

1. 交通法令彙刊，第 1 卷第 1 期
2. 交通法令彙刊，第 1 卷第 2 期
3. 交通部公報，第 2 卷第 9 期
4. 交通部公報，第 7 卷第 1 期
5. 史習平、陳志岳，營業小客車營運模式之規劃與建議，運輸研究專輯第 39 期，民國 105 年