

台灣民眾黨 政策研究通訊

第三十六期

軍公教年金改革&外送平台合併

台灣民眾黨政策研究通訊第 36 期

【軍公教年金改革的回顧與前瞻】公聽會

郝充仁 淡江大學風管險管理系教授：軍公教年改的經濟背景回顧.....	7
劉侑學 中國醫大通識中心助理教授：特別年金方案的國際變遷趨勢	10
羅德水 全國教師工會總聯合會文宣部主任：科學、紀律、國家支付責任—確保年金制度永續的關鍵.....	13
林宏陽 屏東科技大學社工系教授：年金改革的兩個問題討論	16
陳孝聖 全國軍公教警消權益保護協會理事長：軍公教沒有虧欠國家	18
吳南嫻 中華民國全國退休教師聯盟理事長：年改的真相回顧與期程前瞻	20
陳連禎 中華民國退休警察人員協會總會警聲雜誌社社長：警消人員的工作特性與退休金改善解方.....	21
張詠惟 消防員工作權益促進會理事：消防員現職保障與年金改革	22
黃約農 台灣警察工作權益推動協會監事：年改惡化警察工作問題	24
張力仁 台灣獄政工作權益促進會員：年改已確保永續、個人專戶制應改善	26
朱智宇 臺灣鐵路產業工會祕書長 年金整合的永續與社會正義.....	27
官方回應與會議總結.....	28

【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

顏廷棟 銘傳大學財金法律系教授：從兩大外送平臺合併，看創造本土外送平臺的契機	33
江雅綺 國立台灣海洋大學法政學院教授：數位平臺結合之反思	37
石家穎 桃園市網路平臺外送員職業工會理事長：通過專法，外送員才有議價能力！	40
楊培群 南台灣外送產業工會理事長：舊問題遲遲不解決，如何討論併購問題？	41
王郁揚 全國外送產業工會監事長：外送產業的競爭	43
Q&A 討論	46
政策建議	50

【軍公教年金改革的回顧與前瞻】公聽會

背景說明與討論提綱

(壹) 時間：中華民國 113 年 9 月 2 日 9 時 30 分至 12 時 15 分

(貳) 地點：立法院紅樓 201 會議室

(參) 出席委員：吳春城 麥玉珍 張啓楷

(肆) 出席人員：

一、學者專家及社會關係人士（依發言順序）

1. 淡江大學風管系教授 郝充仁
2. 中國醫大通識中心助理教授 劉侑學
3. 全教總文宣部主任 羅德水
4. 屏東科技大學社工系教授 林宏陽
5. 全國軍公教警消權益保護協會理事長 陳孝聖
6. 中華民國全國退休教師聯盟理事長 吳南嫻
7. 中華民國退休警察人員協會總會警聲雜誌社社長 陳連禎
8. 消防員工作權益促進會理事 張詠惟
9. 台灣警察工作權益推動協會監事 黃約農
10. 台灣獄政工作權益促進會員 張力仁
11. 臺灣鐵路產業工會祕書長 朱智宇

二、機關代表

1. 人事總處 李秉洲/副人事長
2. 內政部 林靜玟/人事處副處長、張嘉倫/科長
3. 警政署 陳永利/副署長、許淑貞/人事室主任、吳明哲/科長、王文念/科長、吳東虔/專員、李聖堯/專員
4. 消防署 馮俊益/副署長、鄭鴻彬/人事室主任、陳坤佐/綜合企劃組組長、張惠雁/科長、林正玄/科長
5. 海巡署 程旺順/人事室主任、徐仲順/科長
6. 矯正署 林憲明/副署長、李明謹/簡任視察、洪松義/人事主任

7. 銓敘部 張秋元/政務次長、藍夏瑩/法規司副司長、鄭淑芬/退撫司副司長、黃美媛/人管司副司長
8. 保訓會 許秀春/副主委、黃秀琴/保障處處長

(伍) 主席：黃國昌 立法委員

(陸) 討論提綱

2017年總統府年金改革委員會提出「國家年金改革規劃方案」以來，軍公教人員年改已推動6年。時至今日，「公、教逐年降低所得替代率停止適用」、「警消退休所得替代率修正比照國軍」等呼聲又起，軍公教年金改革國會攻防又成為社會關注的焦點。

台灣民眾黨立法院黨團舉辦本次公聽會，希望在科學理性務實的基礎上，維持國家年金制度永續，並兼顧軍公教人員勞動權益。

本次公聽會討論題綱：

1. 2017年總統府年金改革委員會「國家年金改革規劃方案」落實成果探討，目前國會中對於軍公教年金制度的討論，對於退撫基金財務的影響？如何確保軍公教年金永續？對於不同類別公務員職種的特殊性，有無建立不同給付計算方式之必要？
2. 保障軍公教權益之作為，除了修改年金相關法規之外，是否可以藉由在前端優化現職公務人員勞動條件(調整薪資公開透明、開放公務員組工會、納入職業安全衛生體系、考績績效透明化……等)作為替代方案。在「不二次年改」的前提下，滿足現職軍公教人員之需求？

立法委員發言



黃國昌委員：

非常感謝今天全體與會的各界代表參加這場公聽會。回顧 2017 年總統府年金改革委員會，在現在應該好好回顧一下，過去推動軍公教年金改革，實際上所產生的效果有沒有達到當初預期的目標，以及是否產生其他外溢效果。

吳春城委員：

近五年來，軍公教退休的總人數超過十二萬人。這麼龐大的人力，對個人和國家都是浪費。所以我有兩點建議：

- (一) 協助公務人員發展合適的第三人生：應該效法軍人有退輔會的機制，考試院等相關單位應對公教及警消建立類似的輔導訓練、促進就業的機制。
- (二) 調整公務人員服務法第十六條規定了旋轉門條款，防止政商勾結弊端。可以研議修法對非高階的退休人員適度放寬。

麥玉珍委員：

五年前執政黨因政府財政困難、軍公教退撫基金即將破產的理由推動了年金改革。希望透過這一次公聽會，在科學理性、務實的基本上，廣泛徵求專家學者、民間團體的意見。

張啟楷委員：

當初進行年金改革，當時的理由是財政困難。但是現在稅收年年超徵，變數已經不同。

第二個變數是物價。不論是主計處統計、經濟部的說法，都顯示最近這幾年物價漲幅高。

另外，年金改革之後，為了有老年保障，很多軍公教屆齡都不退休，年輕人都進不來。所以，我們現在幫退休軍公教解決問題的同時，也幫助了年輕人。

專家學者發言

軍公教年改的經濟背景回顧

講者：郝充仁 淡江大學風險管理系教授

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

由於這次年金改革，回顧很重要，我就來談當年年金改革的背景與後來發生的變化。

調降退休給與計算基礎

年改第一個年度，改成了5年平均本俸，到今年2024年度是10年的平均本俸，到2029年，會變為15年平均本俸。

當然大家可以理解，當本俸的平均時間拉得越長、計算出來的給與就會比較少；這樣的改動與當初年改前後通貨膨脹的背景有關。

調降優惠存款利息

其次，年改制度中採一次領的人還是有優惠存款利息，在某種程度上也跟通膨有關。所以檢視年改制度中，對於一次領部分影響比較大的兩個部分。

第1點是關於公教年金最低保障金額3萬3千元，影響還沒有那麼大。

第2點是受到優存利率逐步往下降較大影響的人，利率從18%降至12%、一路到今天2024年降為8%、明年開始則為6%。

第3點是兩者的通算：月退休金額再加上優存、再除以「最後在職的兩倍」。

不過，調薪是否平衡了通膨？在職者的調薪當然會納入計算。如果沒有隨之調整、仍按照「最後在職的兩倍」，這當中就會出現問題；在通膨前提下，計算基準不變，但採計基準調降的時候，等同於公職人員被剝了兩層皮。這是退休者非常不滿的原因所在。

二. 調降優惠存款利息	
(一) 支領月退休者	
(1) 107.7.1 – 109.12.31.	12%
優惠存款利率降至9%	
(2) 110.1.1 之後	10%
原存本金全數領回	
(二) 支領一次退休金	
(1) 超過最低保障金額33140元	8%
優存本金為214萬	
(2) 最低保障金額以外的優存本金	
1. 107.7.1. – 109.12.31.	12%
2. 110.1.1. – 111.12.31.	10%
3. 112.1.1. - 113.12.31.	8%
4. 114.1.1 –	6%

三. 調降退休所得	
❖ 所得替代率計算公式	
❖ 月退休所得替代率計算公式	
❖ (月退休所得替代率+優惠利息)/最後在職2倍	
❖ ≤ 退休所得替代率	
(一) 年資35年	
(1) 第1年(107.1.1 -108.12.31)	75%
(2) 113.1.1. -113.12.31.	67.5%
(3) 118.1.1 – 118.12.31.	60%
(二) 年資30年	
(1) 107.7.1. – 108.12.31.	67.5%
(2) 113.1.1. – 113.12.31.	60%
(3) 118.1.1 – 118.12.31.	52.5%

(資料來源：講者簡報)

經濟變化與軍公教調薪

至於通膨，其一，現行的退休金制度是 1995 年考試院設計出來的制度。原先制度設計的經濟背景是高通膨，所以我們才會覺得退休的人拿得很多。然而當我們把退休制度改回來的時候，隨即又回到了高通膨。



(資料來源：講者簡報)

總之，從統計上看，在 2011 與 2018 年調薪時，分別都是通膨率比較低的時期，而現在已經不是了。

結論

早期軍公教退休的制度設計考量，是基於 1970 到 1990 年的高通膨；只是不巧設計一出之後，1996 年起就轉向為期 20 年的低通膨，所以 2017 年才會進行年改，而改過以後又碰到高通膨。所以未來要怎麼樣調整，就是我們在進行年改回顧與前瞻時必須要面對的。

特別年金方案的國際變遷趨勢

講者：劉佑學 中國醫藥大學通識中心助理教授

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

過去到現在，軍公教的就業人口在臺灣社會逐漸成為一個非常特殊的族群，針對這些不同於一般勞工的職業身分、或者特定群體所做出來的制度，多半都會比一般人所適用的年金制度更加優惠。

年金方案的例外要件

扣掉一般受雇勞工，其它的年金方案，基本上大致分為以下類型：

- (一) 在民間事業單位中，更艱苦、危險或不健康的工作，例如礦工。
- (二) 涉及國安的職業，如軍隊、警察、國家安全、情報部門或消防員。
- (三) 政府雇員，在台灣就是公務員與教師。

這三種需要特殊年金的職業類型，在臺灣都存在；因此我也列出 18 個歐盟國家的特殊年金讓大家參考比較，大多數都有針對軍人、消防員、警察或公務人員的年金優惠方案。

國家	特別年金方案				退休年齡	給付公式	指數化	近年改革
	軍人	消防	警察	公務				
比利時	Y	Y	Y		✓	✓	✓	拉齊退休年齡、廢除有利給付率與全額年金繳費年資
保加利亞	Y				✓	✓		逐漸提高最低退休年齡至55歲
捷克								
丹麥	Y		Y	Y	✓	✓		軍人、公務人員特別年金年方案逐漸退場
德國				Y				
愛爾蘭	Y	Y	Y	Y	✓	✓		軍人、警察及公務員的新進人員的給付慷慨性降低
西班牙	Y			Y	✓			軍人與公務人員較低退休年齡取消
法國	Y		Y	Y*	✓	✓	✓	特別年金方案逐漸與一般方案對齊
克羅埃西亞	Y		Y	Y	✓	✓		公務人員方案逐漸退場
義大利	Y	Y	Y		✓	✓		特別年金方案的退休年齡與平均餘命連動調整
賽普勒斯								
拉脫維亞	Y		Y	Y	✓	✓		
立陶宛	Y				✓	✓		
匈牙利	Y				✓			軍人特別年金方案逐漸退場
荷蘭								
波蘭	Y	Y	Y		✓	✓		降低慷慨性與相關有利條件
瑞典								
芬蘭	Y				✓	✓		與一般方案逐漸拉齊

資料來源：整理自 European Commission, 2020: 19-46。

(資料來源：講者簡報)

特定職業的社會變遷

大多數國家，都會調整特殊年金制度，理由包含人口老化、經濟波動的財政風險。隨著科技與社會的發展，早期被認為艱困的工作，可能因為工作環境的改善不再艱困。臺灣早期的公務人員，薪資低於民間事業單位，後來才反超。再加上不同族群的年金制度一旦被獨立出來，就會引發社會公平的問題。各國都遇到類似問題。

特殊年金的近年改革趨勢

各國的改革，有兩種趨勢：一方面仍舊讓軍警消的年金條件優於一般勞工，尤其在提早退休上；另一方面，文職公務人員的年金條件，則慢慢與一般受僱勞工的制度趨同而整合起來。因為社會福利制度被期待能夠帶來社會團結、而不是分歧，在這樣的目標精神之下，公務員的年金待遇會逐漸與社會中的其它群體拉近。

在這個大方向前提之下，臺灣讓廣義的軍公教人員享有更優渥的退休條件可以討論，差別只在於我們要從年金給付端來做、還是從工作期間的保費端來做。

結論

世界各國的趨勢呈現逐漸廢除優惠待遇的發展方向，特別是特殊年金的第二、三類，年金條件都會慢慢地與一般勞工拉齊；可是對於警察、消防員與軍人，還是希望能略優於大多數人。只是怎麼樣算更好？要如何更好？

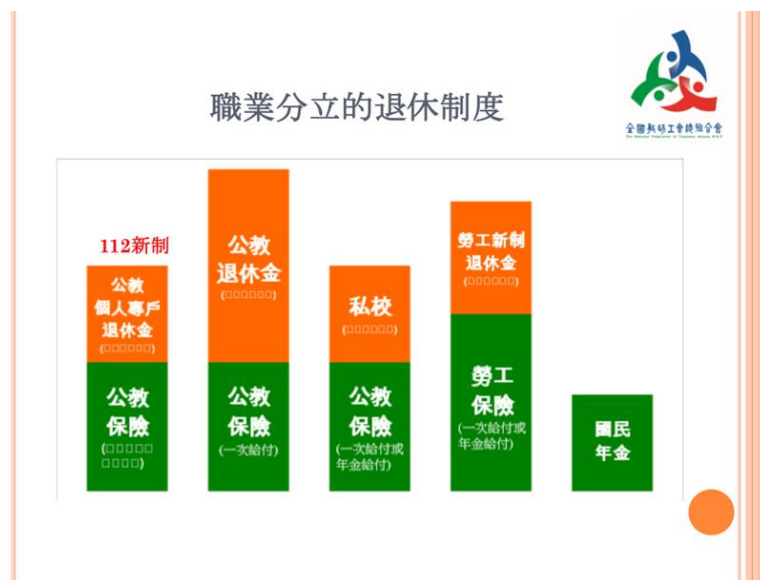
關於通膨，現行制度中已有調整機制，通膨的指數應該如何調整；無論是要跟民間企業連動、或要跟消費者物價指數連動，這都是修法上可以討論的。

科學、紀律、國家支付責任—確保年金制度永續的關鍵

講者：羅德水 全國教師工會總聯合會文宣部主任

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

臺灣的退休制度極為複雜，要尊重精算、尊重科學管理、按照紀律來執行，並且國家要負最後的支付責任；如此一來各類年金就有永續的機會。



(資料來源：講者簡報)

全臺灣的年金制度有 10 幾種，單就公務員與教師來說，公保費率就有 5 種。這些制度差異當然都有其理由，但越改越亂；所以其實在很久以前，就有人倡議「大年金制度」，考慮做進一步的整合。

退休制度的兩種給付模式

確定給付制 (Defined Benefit, DB) 簡單來說，就是臺灣各類退休制度原先設計的模式。但各國確定給付制的基金都因為人口結構而遭遇瓶頸、逐漸改為確定提撥制 (Defined Contribution, DC)，例如勞退從舊制變新制、公務員 2013 年以後轉為個人帳戶制，都是朝向確定提撥制的轉向。

也不是說確定給付制就一定好，確定提撥制就一無是處。而是政府機關作為主事者，必須針對不同制度的優、缺點未雨綢繆。

	確定給付制(DB)	確定提撥制(DC)
基金形式	共同帳戶	個人專戶
財務風險	有	無
老年經濟安全保障	強	弱
受少子女化影響之程度	強	弱
雇主責任	較強(雇主對員工養老給付責任至員工終老為止)	較弱(雇主僅需承擔員工在職時之相對提撥義務)
基金收益率影響養老給付的程度	弱(理論上，養老給付與基金收益率脫鉤，惟若發生基金收支失衡，政府又不願意負起原給付承諾，即有可能減少退休金給付數額，以挽救基金財務危機)	強(受雇者退休給付之多寡，完全取決於個人專戶之總額，因而基金收益率直接影響退休保障)

(資料來源：講者簡報)

財務準備基金的績效

基金績效的資料，並不公開。應該要有單一平臺，統一公布政府公共基金管理與監理單位的績效統一公布，讓想知道績效的民眾可以查詢。

從 2013 年起至今不同基金的績效，長期平均而言都不佳。至於今年上半年，我們要肯定公保基金的績效，達到 26%。

各家基金過去11年平均績效(2013-2023):	2024 H1 各退休基金收益率
<ul style="list-style-type: none"> 1. 公保 6.10% 2. 勞退(舊制) 5.70% 3. 私校退撫儲金積極型 5.64% 4. 公教退撫 5.50% 5. 勞保 5.45% 6. 國保 5.29% 7. 私校退撫儲金穩健型 5.14% 8. 勞退(新制) 5.00% 9. 私校退撫儲金保守型 1.73% 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 公保基金 26.11%(成本法)、20.29%(市值法) 2. 私校積極型 15.49% 3. 勞退舊制 14.88% 4. 退撫基金 14.61% 5. 勞保基金 14.06% 6. 國保基金 13.93% 7. 私校穩健型 12.98% 8. 勞退新制 12.96% 9. 私校保守型 7.01%

(資料來源：講者簡報)

但是各基金之間還是有落差，勞保跟退撫是現在年金改革的重點。當初勞保年金上路時，精算費率只能給付 1.1%，但在立法院民粹加碼下，變成 1.3%到 1.55%，如何能不破產？

基金的永續與改革

現任勞動部部長一上台就說勞保撥補等於改革。公教人員也支持勞工撥補，我們反對的不是撥補，而是厚此薄彼。

如果按照民進黨年改的精算，公教年金破產時間約在 2044 年，等於是花了 20 年、多撥補 700 多億元後，也已接近下一次破產了。我們之所以要求要在 10 年內趕快把它補完，是因為補完以後才能趕快補接下來大的缺口。

結論

勞保連續 2 年撥 1 千 3 百億元，公教人員絕不反對。但是退撫基金去年編列、今年撥補 110 億元，明年的撥補在我們理事長絕食以後才加到 194 億元；這就是沒有科學跟紀律。如果尊重統計精算，每年撥補 317 億元，基金才會平衡。

年金改革的兩個問題討論

講者：林宏陽 屏東科技大學社工系教授

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

重要的前提與考量

過去臺灣的年金體系是按照「俾斯麥年金體系」打造。它依據不同的職業與身份別分立，再促進彼此之間的團結；再者也希望透過較高的所得替代率，涵蓋基金主要的經濟依附者。

然而目前世界各國能看到的年金體系，都面臨少子女化挑戰。當時俾斯麥成立年金的時空背景，總生育率是 6% 至 7%。當人口結構改變，歐美已有不少國家都從俾斯麥年金體系的設計轉為其它制度。

再者，社會總體產出是否能夠維持足夠的稅收，來撥補現行社會保險提撥率之下的給付？對於退休者而言，領到的錢是否足以支付所需的財貨或服務（適足率）？

問題一：如何確保軍公教年金永續？

2023 年《公務人員退休資遣撫卹法》已經進行確定提撥制的改革，許多人認為雙重負擔的問題已不復存在。但波蘭和智利的情況跟台灣類似，同樣是將社會保險切換成個人帳戶，結果是同一批工作人口，必須同時支付既有的社會保險，還要支付自己的個人帳戶。

社會保險制度改革方式涉及多面向，我主要聚焦投保區間與投保上限。勞保有 45,800 最高級距上限，所以若採薪資核實投保，投保薪資也必須至少涵蓋 90% 以上的薪資，才有辦法讓人們能夠充分團結。

臺灣的年金制度需要進一步的整合，將勞保、公教保與國保等不同年金基於一體性來調整，只是細部設計尚需考量。目前的公、教保就已經可以達到 22.5%。其實只要再把退撫的部分進行調整，就可以進一步減輕在職公教人員的負擔。

把軍公教人員納入新制度的改革，是瑞典在 1990 年代年金改革的主體方向，即所謂「名義式確定提撥退休金制度」（NDC）。這種作法或許是可以考慮的，換算從各種財源中加起來可以達到所得替代率 60%。參照瑞典及其它的採取 NDC 制的國家，再用第三層的個人帳戶保

險制度附加其上，增加整體給付的所得替代率。

問題二：「不二次年改」前提之下的替代方案？

臺灣目前低生育率、高齡人口快速增長的情況下，如果所有的政策沒有相應的調整，二次年改仍是可能選項。我認為停止降低乃至於提高所得替代率的訴求，只是徒增目前公教人員與整體社會的負擔。透過部分調整來重新設計、整合各個制度，才是真正的永續之道。

結論

年金制度的設計本身具有高度技術性，其中又因為涉及到每個人口群體的利益，因此在改革過程中不難發現政治力介入。但如果每個人都只站在自己的利益上要求獲得更多，制度也會因此崩潰。所以我認為待遇提升與制度永續，終將難得其一。

民間團體發言－退休公務員

軍公教沒有虧欠國家

講者：陳孝聖 全國軍公教警消權益保護協會理事長

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

軍公教年金改革不合理八要點

(一) 剝奪老人生存權：軍公教退休人員目前聘僱看護者，約有 6,300 人，每天 24 小時的看護費用是 2,400 至 4,800 元不等。領取 3 萬 3 千元的基層退休人員負擔不起。

(二) 退撫基金不足、制度責任不在公職人員：我們認為原因在於：

- (1) 歷年提撥沒有適時調整。
- (2) 投資績效不彰、弊案頻傳。
- (3) 人口結構改變。

(三) 不公平的改革制度：軍、公、教退撫基金提撥時原本都是一樣的，但這次改革中，軍人跟公、教人員卻不同。這是不公平的。

(四) 純恩給式：民國 84 年退休的公、教人員現在都 80 幾歲了，砍這些高齡者的退休金，政府能省多少錢？

(五) 高入職年齡：每個職種入職年齡不同，教授或通過高考的人，入職年齡也已經不小，影響年資計算。

(六) 假世代正義：軍公教人員的退休金被砍了，他們的子女也是新世代的人口，它同樣還是會轉嫁到子女身上。

(七) 不隨物價指數調薪：勞保都按照物價指數調升，為什麼公教保險就不行？

(八) 同年入職、退休待遇不同：同樣是民國 84 年以前入職的人，2016 年以前退休的

人領得到補償金、但之後退伍的就已經沒有了。

結論

公保就是我們的職業保險，職業退休金則是人民的財產權。它不是福利制度，所以我們希望基於職業的個人財產權，也要受保障。

年改的真相回顧與期程前瞻

講者：吳南嫻 中華民國全國退休教師聯盟理事長

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

回顧：公教年改的四個真相

過去我們揹負了非常多的汙名，因此這些汙名必須被回顧處理。

真相一：退休金是政府作為雇主，延期給付軍、公、教人員的薪資，這些給付的重要條件就是忠誠，中途離職的話就會領不到錢。

真相二：政府後來成立的退撫基金，是政府強迫軍公教人員繳交的退休儲蓄，也叫做工資稅，公職雇員對於這筆錢是無從置喙的，它的效益率如此之差、政府也沒有交代。

真相三：當初沒人知道，政府強迫軍公教人員把錢拿去買的養老儲蓄險，結果因為基金不足，造成自己的老年貧窮。

真相四：現在所看到的退撫基金績效，的確好很多。但前面 20 年無法否認績效差的事實，不僅黑箱，還為政治服務。

前瞻：年改的展望與短、中、長期目標

我認為改革應該分成短期、中期與長期目標來看：

(1) **短期目標一：**我們軍、公、教人員 2020 年起的所得替代率遞減，可以從第 3 年開始停止。因為最近通膨真的很嚴重。

(2) **短期目標二：**退休金恢復與再職薪水一樣、跟著 CPI 或者短期財務調整目標來浮動。

(3) **短期目標三：**政府要善盡善良管理人責任。

中期目標就是將撥補機制與基金績效法制化，長期目標是希望整體資金能夠永續。大方向上我們希望能讓一切制度化、不要再變成人治。

警消人員的工作特性與退休金改善解方

講者：陳連禎 中華民國退休警察人員協會總會警聲雜誌社社長

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

警察與消防員的工作情況

政府省下的是金錢，但損失的是士氣。為什麼有那麼多的人不願意投入警察工作了？現在的警察快樂嗎？退休的警察健康嗎？

（一）警察的官制、官規、考核、升遷，還有獎懲、指揮、調度等等，都是自成體系的《警察人事條例》，消防員跟海巡署人員也因為工作的特殊性而一體適用。

（二）警、消的工作是不分日夜、全天、全年無休的，這是與一般公務員不同的地方。

（三）平時警察、消防員的工作事實上是常態性的危險工作，因此工傷、傷殘與死亡的人數是各職業中最多的。

（四）在戰爭時期，警察就是即時的戰力，或許大家透過媒體的報導都已經知道，警察是第二批陸軍。

（五）一位當過警政署長的同學，他也當過海巡署署長，退休金卻比一名士官長還要少 2 千塊錢。

（六）社會大眾普遍對於警、消貢獻的認同度都相當高，工作的危勞，就算不提短暫的平均餘命，現職警察死亡與傷病的情況也還是很多。

警消退休待遇的調整與公平性方案

我們具體的主張是，修改《警察人事條例》第 35 條。為了避免影響公務人員退撫基金的評等運作，可以在《警察人事條例》第 35 條第 5 項增列一款：若所得替代率高於《公務人員撫卹法》所定的替代率上限，退休金差額由主管機關編列預算支付。

民間團體發言－現職公務員 消防員現職保障與年金改革

講者：張詠惟 消防員工作權益促進會理事

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

所得替代率應該有多少？關鍵在於公務員保障

2017年進行年金改革，如今7年過去了，尤其在2019年大法官釋字第785號中，大法官也表示應保障消防員的健康權。但到目前為止都沒有任何消防員獲得健康權的實際保障，連去「危險加給」都還要分山區或都市、只有六都消防員才有。

公務員所得替代率的議題，比較難依據實際情況做比較，因為各公職的薪資、工作內容還有結構都不盡相同；但在少子化的時代，要如何讓年輕人願意警、消投入行業，這攸關國家整體公共安全。

正常合理的公務員工作保障，只是政府的基本責任

公務員就是受雇於政府的勞動者，公務員整體撫卹基金的財務永續，是政府身為雇主需要去精算、善用和投資。在少子化、無法增加勞動力的現況下，各基金隱藏的財務缺口日益擴大，政府就更應落實撥補的責任。

在此要特別點名開辦黑熊學院的沈柏洋委員，他認為警消的工作危險已經呈現在薪資內。事實上警消還要負擔一堆非本業的雜務，本業則是處於過勞、濃煙、廢氣、毒氣、化學物品、危險物品、訓練、無後勤支援等情況，會造成身體上的傷害。政府作為雇主，卻完全沒有重視過消防員的健康權補償、也從未承擔起保護消防員安全的責任。

同為公務員、勞工二元身分制的國家，日本的消防員適用《勞動安全衛生法》，而臺灣卻以《公務員服務法》這種特別權力關係來面對消防員，這仍然是威權與集權的象徵。應該讓公務員適用《職業安全衛生法》，可以保障公務員的勞動環境與健康安全，也可以納入第三方力量的監督。

結論：年金改革勢在必行，政府應整合開辦基礎年金

據此，本會提出 3 點結論如下：

(1) 以根本尚未實現的現職人員權益，來交換已退休人員的生活保障，根本荒謬至極，警、消無法接受。

(2) 政府作為公務員的雇主，合理、正常的勞動條件是政府本應提供的基本責任，而不會是任何基金改革的交換條件。

(3) 政府應整合各類退休年金、並開辦基礎年金。

年改惡化警察工作問題

講者：黃約農 台灣警察工作權益推動協會監事

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

近年協會對於現職同仁的工作情況調查，其實也反映出警察有更長時間的工作壓力，以及較低的工作條件。

（一）退休年齡對齊、忽視警察工作健康

年金改革後，警察退休年齡從 50 歲延長至 55 歲，但在舊的警察管理模式跟人力資源思維下，是以盡可能榨取勞動能力為前提在運作的。低落的工作環境會影響執法品質，低落的執法品質則會造成人權問題。

政府要求警察延長服務年限，應該基於對等協商，而非單方面決定。但是從 2017 年的年改、到釋字 785 的做成、再到 2021 年才開始的公務人員法規修法，公務員的基本權保障進展有限。

（二）年金潛藏債務未減、基層「健康債」反增

2023 年的公務員工時新法上路之後，警政署不但沒有減少警察的工作量，還增加了更多專案、政策、績效的要求。本會往年的調查中，警員的工作量一直都是負荷能力的兩倍，沒有檢討與協商機制的前提下，提出任何減少工時或健康權的政策，都會因為各種「例外」而在實務上難以落實。

因此本會提出以下 3 項建議：

（1）政府即雇主與基金管理者，應負擔維持財政穩定性最大責任、明確基金監管機制、落實撥補，而非訴諸基層的犧牲，進行制度調整。

（2）應該要健全化國家對公務員健康保障的責任、具體化相關政策。包含加班費應比照一般勞工累計加成、有效限制工時。公務員應納入職業安全健康的法規與政策體系，並針對延長服務年限的健康衝擊提出配套措施。

（3）給予公務人員完整的勞動三權，亦即團結權、協商權跟爭議權，才有對等對話的

可能。

年改已確保永續、個人專戶制應改善

講者：謝演應 台灣獄政工作權益促進會會員

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

自從 2023 年 7 月 1 號之後，初任公務人員都已經改為個人專戶制。個人專戶也意味著錢越早放進去越能積累更多退休金。所以對於公務員退休生活的適足性，我們的具體建議是放寬公務人員自願提撥額的 5.25% 上限。

（一）開放公務員個人專戶制自願提繳上限

私校教師退撫在 2019 年的教師節全面開辦，開放薪資 100% 自提，以一位月薪 3 萬 5 千元的教職員為例，淨值提撥可以到達 3 萬多元，相較於公教就差別很大，所以我們希望打開個人帳戶制的天花板。

（二）基礎制度設計簡化、共通化

至於就整個退休制度而言，其實越簡單、越共通，能藏在細節裡的魔鬼就會越少。各種年金的整併有其必要。

另外，針對危、勞退休的人，大家最有感的是醫療相關福利，包含掛號費減免、居家照服時數的優惠，或者住院補貼等等。這些都不需要再另外設計複雜的給付計算，只需要讓大家有充足的保障即可。

（三）開放公務員組工會

若要讓基層公務員對於職場環境與系統制度提出建議、甚至參與協商，都應該在法制面上讓公務人員具備勞動三權。

（四）公務員適用職業安全衛生體系

獄工與友會團體共同主張，公務體系職安不足的問題，應透過適用《職業安全衛生法》來改善，而不是分割而散落於各職業別的專章。

年金整合的永續與社會正義

講者：朱智宇 臺灣鐵路產業工會祕書長

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整

不論是在公、教年金制度，或現職軍、公、教整體待遇的設計，國家的僱主角色飄忽不定，才是導致退休、屆退以及新進公務員都對政府感到不滿的原因。

鐵路員工應該是在場所有軍公教職種裡面給付最少的。臺鐵現在雖然已經公司化了，但還是有上萬名員工是公保的被保險人。

(1) 我們認為公保舊制年金的雇主，也就是政府，還是要負擔最終給付責任。

(2) 至於新制提撥，就如同劉侑學教授方才提到的，各類年金的給付條件應該逐漸趨向一致性，或者整合為一套大年金制度。

對於年改後的新制整合，我們主張逐步調整公教的年金待遇，使其給付與勞工朝向一致。所有人在退休以後、去除掉這些職業的身分，我們都同為老年人。我們應該要以老年尊嚴生活的角度，討論年金給付條件的一致性。

至於平均餘命較低的特殊職業，也應思考給付請領與退休年齡是否要有特殊待遇，也是應該要思考。

在人口結構導致勞動力減少的情況下，在職業中提供足以吸引勞動力的誘因相當重要。因此年金改革的制度層面，除了舊制的最終給付責任、新制的年金整合，以及特殊職種的優惠提撥設計；在財稅上也應該要回歸社會財富重分配的功能，使政府的雇主責任不要再時有時無。

官方回應與會議總結

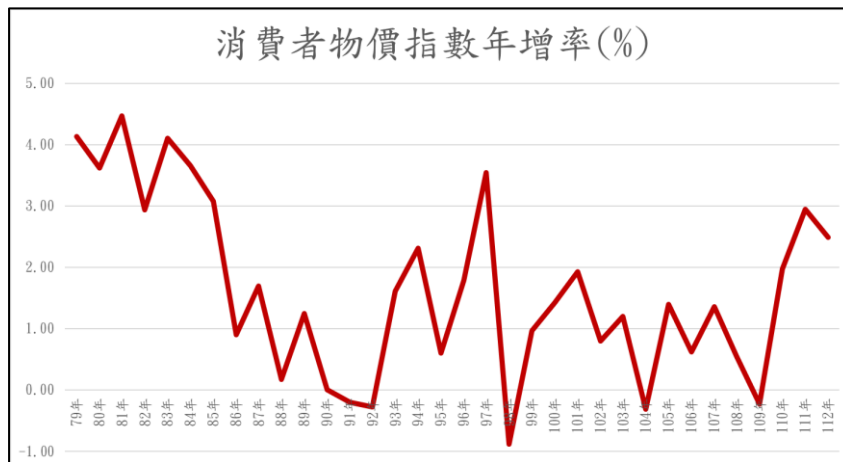
政策建議

目前世界各國的年金體系，都面臨到少子女化、高齡化的挑戰，歐盟國家也逐步將公職人員的年金制度與勞工的制度趨同整合。未來勢必要針對各職種的年金制度進行改進。因此，透過調整來重新設計，或許才是真正的永續之道：

一、正視近年通貨膨脹衝擊，推動「公務人員退休資遣撫卹法第六十七條」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例第六十七條」、「陸海空軍軍官士官服役條例第三十九條」修法

2020 年以來，非預期事件接連衝擊全球經濟，也一波接一波推升全球通膨率。台灣在 2021 年增加至 1.97%、2022 年 2.95%、2023 年 2.49%（見附圖），行政院主計總處 8 月預估 2024 年為 2.17%。

而且台灣消費者物價指數統計失真問題屢屢遭受到詬病，通膨數據與民眾實際感受嚴重脫節。因此適度修正軍公教年金制度，以因應未來可能持續的全球通膨問題，退撫給付應有維護老年經濟生活安全之功能，必須立即回應物價變動之挑戰。



（資料來源：主計總處統計資料庫）

二、確保公、教退休撫卹基金永續，115 年度之預算編列應依 10 年精算撥補退撫基金

公教人員個人專戶制退撫儲金自 112 年 7 月實施後，現行退撫基金因提撥人數減少而出現資金缺口。依照銓敘部於 112 年 3 月 13 日邀集教育部及財主機關等有關機關開會研商結論，本來就應該採「分 10 年撥補」方式，自 113 年度起，由銓敘部每年編列預算撥補 194 億元、教育部每年撥補 123 億元的方式，以提高撥補效益

並減輕政府財政負擔。

然而行政院在 113 年僅核定撥補「公 50 億元、教 50 億元」，114 年只編列預算「公 120 億、教 74 億元」。

政府即雇主與基金管理者，應負擔維持財政穩定性最大責任、明確基金監管機制、落實撥補。115 年度之預算編列應核實採「分 10 年撥補」方式撥補公、教退撫基金，並考量併同 113、114 年未撥補足部分一起編列預算。

三、本部 114 年度概算仍依上開規定及本部 112 年	
39	
銓敘部 預算總說明 中華民國 114 年度	
實施概況	實施成果
	3 月 13 日會議決議，編列 114 年度撥補退撫基金經費 194 億元，併同 113 年度未撥補足 144 億元，概算計編列 338 億元，至實際撥補數額將由行政院就整體財政狀況作最後政策決定。

(銓敘部 114 年度單位預算案，P. 39)

三、年金資訊公開透明、以利外界監督，整合各職業別年金基金投資績效成單一公開揭露平台

勞工相關的各種基金資訊，都可以在勞動基金運用局網站上查詢到公開的逐月、逐年的基金運用情形（見附圖）。公教人員的各種年金基金運用情形則散落於各種基金不同的監管單位網站上，運用情形、績效公開的方式各有不同。應找到責任機關設置基金績效公開平臺，讓年金資訊公開透明、以利外界監督。

亦可效法瑞典老年年金的橘色信封（Orange envelope）政策，每年所有瑞典人都會收到由政府寄送的橘色信封（Orange envelope），詳細告知累積年金權利、累計繳多少保費、65 歲退休領多少以及若要拿到 55% 所得替代率必須工作到何時。

相比瑞典，台灣大多數勞工、軍公教人員無法清楚了解自己的退休年金權益，只能自立自強到網路上查詢、尋求諮詢。政府應該參考瑞典老年年金的橘色信封（Orange envelope）政策，誠實告訴每位勞工、軍公教人員退休金的真實現況，並對勞工退休職涯安排做出有幫助的建議。

勞動部勞動基金運用局
BUREAU OF LABOR FUNDS, MINISTRY OF LABOR

關於本局 | 新聞與公報 | 業務專區 | 政府公開資訊 | 便民服務 | 盡職治理專區

業務專區

- 作業流程及程序
- 勞動基金運用情形說明
- 勞工退休基金
- 勞工保險基金
- 就業保險基金
- 職業災害保險基金
- 積欠工資墊償基金
- 國民年金保險基金
- 農民退休基金
- 勞動基金運用局統計彙編

勞動基金運用情形說明

全部 113年 112年 111年 110年 109年 108年 107年 106年 105年 104年 103年 102年 101年 100年 99年 98年 97年 96年

共 127 筆資料，第 1/13 頁

7月.pdf
• 發布單位：企劃稽核組 • 更新日期：2024-09-02 • 發布日期：2024-09-02 • 點閱次數：139

6月.pdf
• 發布單位：企劃稽核組 • 更新日期：2024-08-01 • 發布日期：2024-08-01 • 點閱次數：281

5月.pdf
• 發布單位：企劃稽核組 • 更新日期：2024-07-01 • 發布日期：2024-07-01 • 點閱次數：257

4月.pdf
• 發布單位：企劃稽核組 • 更新日期：2024-06-03 • 發布日期：2024-06-03 • 點閱次數：269

(勞動基金運用局網站，業務專區)

一個橘色信封 讓瑞典人不為退休煩惱

圖解瑞典年金帳戶通知書

- 1 年金帳戶通知書裝在一個橘色信封，完整揭露資訊
- 2 清楚標示不同退休年齡，每月可領之退休金

age 61	age 65	age 66 and 3 months
SEK 10 300	SEK 13 100	SEK 16 000
- 3 可領到的年金包括：國民年金、職業年金、私人年金

National Public Pension	+	Occupational pension	+	Private pension	=	Your entire pension
Occupational pension						
Private pension						
- 4 將國民之職業及私人年金納入計算，預測最佳的退休年齡

When is the best time for you to retire?
- 5 預期壽命及建議之退休年齡範圍

Year of birth	Alternative retirement age
1930	61
1935	62
1940	63
1945	64
1950	65
1955	66
1960	67
1965	68
1970	69
1975	70
- 6 列出國民年金的歷年累計金額、年增率、管理費

Your Pension Credits		Income pension
Changes during 2019 in SEK		
Value 2012-12-31	854 596	
Pension credit for 2012	57 256	
- 7 除了基本的國民年金，民眾亦可加扣「附加年金」，加速累積退休金，政府每年揭露基金操作績效

Your Premium Pension		Value
Premium pension account 2013-12-31		50
Equity Fund Sverige		50 624
Equity Fund Global		31 154
Interest Fund Sv arge		27 866
Generation Fund		14 522
Total		124 172

(資料來源：今週刊報導「瑞典兩個世界第一，台灣年金的關鍵解方」)

【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊



Uber 於今年 5 月 14 日宣布收購台灣的 Foodpanda，引發市場的廣泛討論。目前各界關注重點為消費者、商家以及外送員的權益；儘管併購可以降低成本並提高效率，但另一方面，合併後的壟斷情況，也將影響店家、外送員與消費者的議價能力。

根據公平交易委員會 8 月 30 日的報告，目前兩大外送平臺的合併案，由於所需申報的資料非常龐大、尚未正式受理。一旦正式受理，公平交易委員將在 30 個工作日內進行審查，若有必要可再延長 60 個工作日。公平交易委員會並指出 2 個審查重點：

1. 假設兩大平臺成功合併，Uber Eats 是否具備提高服務價格、降低外送員報酬的能力？
2. 在未來，Uber Eats 與其它外送業者進行聯合行為的可行性？是否將影響其它潛在業者進入外送平臺產業？餐廳、外送員和消費者是否具備與之抗衡的力量？

自合併案提出以來，除了外送員團體發起多次行動外，學界也舉辦了多場論壇，甚至執政黨的立法委員也召開了公聽會。社會多數意見認為兩大平臺的合併，顯有造成市場壟斷的疑慮，若貿然許可合併，將對市場造成不可逆的損害。

為了應對兩大平臺可能的合併與其負面影響，本次會議將重點討論以下議題：

1. 在《公平交易法》有關企業併購的流程中，在野黨與民間團體可以如何監督政府的審核流程？
2. 本次合併案是否會形成壟斷並影響公平競爭？對於明顯構成壟斷的合併案，除了否決合併外，是否有其它替代方案避免其對於市場的衝擊？應該有哪些配套措施來保障店家、外送員和消費者的權益？

希望本次工作坊能夠促進各方的深入討論，為未來的政策制定提供寶貴的建議。

從兩大外送平臺合併，看創造本土外送平臺的契機

摘自 2024/09/06 台灣民眾黨政策會【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

講者：銘傳大學財金法律系教授／前公平交易委員會委員 顏廷棟

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整。

●參考日本 JaFDA 案例，完善外送服務員就業環境專法草案

以日本外送平臺產業為例，日本的產業結構與法規面向比臺灣更健全，在此介紹、並期待收他山之石之效。日本的「一般社團法人日本餐飲外送服務協會」（一般社團法人日本フードデリバリーサービス協会，以下簡稱 JaFDA），是由日本所有外送服務業者、共計 13 家公司共同成立。包括日本最大的本土外送平臺公司「出前館 DEMAE-CAN」、美商 Uber Eats 等都是成員。協會組織的目的是讓消費者能安全、安心地使用外送平臺，並促進外送服務業整體的水準。

JaFDA 建立與外送服務員最為相關的準則是「改善送餐工人工作環境指南（フードデリバリー配達員の就業環境整備に関するガイドライン）」，雖然這項就業規範並不是一部專法，但因為日本 13 間外送平臺企業都有參加，所以協會的集體規範、再加上日本的勞動法（包含《労働基準法》、《労働組合法など》等），就能夠有效健全產業環境與結構。

臺灣《外送員專法》的草案也可以參考這份指南以下重點：

1. **外送員的登錄與除權的規範**—平臺登錄攸關到外送員的就業條件，所以一定要給予明確規範與事先通知。尤其是除權這樣重大的處分更是如此。
2. **定義外送平臺與外送員的契約關係**—日本也觀察到外送服務工作的零碎化、彈性化，所以如果外送員非為僱傭關係，就不受指揮監督、可以自由決定接單；但如果外送員受到指揮監督，就適用勞動相關法規。這部分在台灣民眾黨黨團的《外送平臺管理暨從業人員權益保障法》草案也有提到。
3. **優化外送員配送條件的措施**—民眾黨黨團的《外送平臺管理暨從業人員權益保障法》草案第 4 條、第 12 條也有類似的保護措施；但是黨團草案的第 4 條第 4 項只要求「就接單費以外之排班、請假、獎懲、終止契約及其他重要權利義務，擬訂外送服務契約範本，報請行政院核定後公告之」。然而行政院做出的契約範本只是行政指導、對於業者沒有法律約束效果，這會讓原本的立法美意大打折扣。所以或許可以參考日本 JaFDA 的指南，把契約範本中外送員權益的條款，移到正式的法律條文中、來做正式的保護。

4. **外送員報酬問題**—日本雖然沒有外送員專法，但是他們有《外包價金給付遲延等防止法》（《下請代金支払遲延等防止法》，簡稱《下請法》）來確保外包承攬工作的條件要適當合理，避免承攬個體戶面對企業業主時，因為地位不對等而遭受到不利對待，也確保承攬契約的公平合理；包括報酬計算方式的透明化、基本報酬、遠距報酬、附加報酬，以及業績獎勵在內。但是臺灣並沒有類似的法律，雖然《公平交易法》第 25 條規範「事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」，但重點還是公平交易委員會是否介入。

5. **確保外送員評鑑制度的正確性**—針對外送員的差評或星級評價制度，評價的正確性要如何被確保也很重要。在防止外送員與消費者間的糾紛上，我注意到民眾黨黨團草案的第 7 條有申訴機制的設計，但只提供給外送員與消費者；然而外送員也會有與店家發生糾紛的時候，因此也需要考量是否把店家納入草案。

●兩大外送平臺合併案處理可能結果

這個合併案的處理結果，不外乎 4 個可能性：

1. **第一個，無條件通過**——但不大可能，例如以前錢櫃、好樂迪的合併被駁回，最近燦聯、燦輝聯手併購唐榮公司也碰壁；這些案例都是市場只有 2 間寡占的情況，公平會是不會讓它們過的。因此兩大外送平臺合併案，公平會也應該很難破例。

2. **第二個，附條件通過**——其最大的問題是，附帶的條件是否真的能確保市場的競爭。並且業者在合併前，當然都會高度配合一切條件，但當合併案通過之後，業者對於附加條件的解讀，就會跟公平會不一樣。舉例來說，全聯併大潤發案也是附條件通過，但合併後全聯解讀附帶條件的內容卻跟當初約定的條件不同，違反條件公平會就會處罰。但問題是，就算處罰，市場也已經回不去公平競爭的狀態了。所以附條件通過，我個人有很大疑慮。

3. **第三個，禁止結合**——如果禁止結合讓 Foodpanda 賣不成，Foodpanda 也不太可能就不賣了。在商言商，不能賣 Uber Eats 還可以賣給別家。統一集團已經有 foodomo 平臺，全聯、統一、全家也都有自己的倉儲物流系統。對這些業者而言如果能夠買到 Foodpanda、再配上自己既有的系統，未來將是如虎添翼；屆時公平會許可的可能性也更高，因為比起讓外送平臺第二大業者併購第一大業者，讓第三名併購第一名、跟 Uber Eats 競爭會更令人放心，公平會一定是樂見其成。

所以禁止結合之後，我個人認為才是創造本土外送平臺的契機。尤其現在政府強調永

續經營，過去臺灣的外商外送平臺，包括德國的 Foodpanda、美國的 Uber Eats，他們對臺灣的態度就是沒有錢賺就賣、就跑掉了，缺乏在地經營本土產業的心態。所以如果能夠創造本土產業，像前面提到日本市占率過半的「出前館 DEMAE-CAN」，就是經過篳路藍縷從外送壽司、披薩開始，漸漸成為日本第一大品牌。

4. **第 4 個，撤回結合申請**——撤回結合可能有 2 個原因。第一個，業者可能評估資料準備不足、不想做白工，自行撤回結合申請；雖然這樣賺少一點、但還是有賺，認為繼續留著也不錯。第二個就比較嚴重了，Uber 有可能私下與 Foodpanda 談好，讓 Foodpanda 就自動撤出臺灣，這樣實際上還是會成為一家獨大的情況。這也是一種透過人為手段去改變市場結構的典型做法。如果業者真的這麼做，就有違反《公平交易法》的嫌疑。

至於其它替代方案，最後還有一種可能性，就是附條件通過合併之下，要求 Uber Eats 繼續維持 Foodpanda 這個品牌。這可能形成 2 種情勢：

1. **形式雙品牌**——如果美商 Uber Eats 控制 2 家營運，留下 Foodpanda 這個品牌；就像全聯併大潤發，目前也維持雙品牌，所以現在市面上可以看得到大潤發、全聯兩家超市，但是其實背後都是同一群人管理的。當時公平會准許全聯、大潤發以形式雙品牌合併，是因為零售業目前有充分競爭的市場結構，除了全聯、大潤發之外，還有 Costco、愛買、家樂福，更不用說還有四大超商。但是外送平臺的產業結構就不一樣了，如果背後是美商 Uber Eats 一家在控制，仍然構成市場壟斷。

2. **實質雙品牌**——就是附帶條件同意 Uber Eats 可以買 Foodpanda，但是必須把 Uber Eats 臺灣的股份全部賣給第三家業者。也就是我們同意第二大業者 Uber Eats 可以取代 Foodpanda 成為最大的業者，但第二名的位置要讓給別人、不能讓市場上的老大、老二都由一家獨佔。所以，若是本土產業能入主第二大平臺，也不失為一個創造本土化外送平臺的機會。

●健全外送平臺產業的基本條件

最後，要維持整個外送產業鏈的權益結構，就一定要有市場條件的配合，因為福利不會從天上掉下來：

1. **維護外送平臺市場的自由公平競爭**——如果全臺灣只剩下 1 間大的外送平臺，所有的消費者、商家或者外送員，都得要看這個獨大的外送平臺的臉色。但若像日本有 13

家相互競爭的業者，那麼情況就反過來了，外送平臺要看商家與消費者臉色。所以這次臺灣 2 大外送平臺合併的案子應該怎麼處理，答案是顯而易見的。

2. 創造本土外送平臺永續經營環境——有本土業者永續經營，才能夠卻確保外送產業健全。否則就會變成 Covid-19 疫情期間好賺的時候、外送平臺賺得盆鉢滿，一旦少賺一點的時候就想要出走。如果是本土品牌，如果要永續經營下去，它至少會比較在乎用戶的心聲、在意社會形象；所以我覺得像數位發展部有非常多預算、資源與數據，難道就沒有辦法做一個自己的本土外送平臺嗎？。

3. 強化外送員團體組織功能、訂立權益保障法規——日本雖然沒有外送員專法，但透過產業協會強而有力的監督，包納進了所有外送平臺業者；並且日本的外送平臺很注重社會輿論，所以如果外送員死亡事件發生在日本，該品牌往往是很難東山再起的。

所以如果「外送平臺管理暨從業人員權益保障法」專法草案要精益求精，也可以參考日本的資料、事先將一些重要的權益條款納入；不然最後如果變成只有行政院契約範本、只是個行政指導，效果就會非常有限。

數位平臺結合之反思

摘自 2024/09/06 台灣民眾黨政策會【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

講者：國立台灣海洋大學法政學院教授 / 海洋永續科技治理研究中心主任 江雅綺

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整。

今天會從《公平交易法》(以下簡稱《公平法》)來看數位平臺的經濟特性，當然是因為美國、歐盟目前都很著重以《公平法》作為管制數位平臺的工具。但是臺灣的《公平法》或公平會並不像美國或歐盟那樣，有清楚的國家政策來積極處理數位平臺的問題，這也是歐、美之所以會把《公平法》或競爭法，作為管制數位平臺重要手段的原因；而這些國家類似公平會的機構，也願意動用職權去處理數位平臺的治理。

像歐盟就未必會透過數位市場法來規範，而是其競爭管制辦法；所以在這種背景差異之下，把歐、美的案例與臺灣《公平法》、公平會的情況比較，可能不會完全符合。就這次兩大外送平臺合併的案子，無非就是幾種結果：通過、不通過、附條件通過或者撤回。但我認為通過的可能性很低，無論就以往案件標準、一般常識，以及顯而易見兩大外送平臺超高的市佔率來說。

但是附條件合併或是其它的可能性有沒有？我覺得會有。在直接通過到不通過之間還有一些模糊地帶，這些地帶是大家可以去爭取的地方。只不過兩間公司結合或不結合，我想也不是數位平臺經濟中的外送員、店家或消費者最關心的事。大家關心的是消費者與外送員權益保障會不會比以前更好？即便表面上看起來在談這兩家事業的結合案，但消費者與勞動者所關心的實際上是這兩家公司所經營的數位平臺生態系。

●數位平臺經濟之特性與類型

數位平臺經濟有有幾種特性：

第一，網絡效應與規模經濟的特性。舉搜索引擎為例，就有瀏覽器新創公司的朋友與我分享過，市佔率第1名和第2名的搜索引擎，搜尋資料的能力評估是52比48、沒有差很多，但市場占有率卻不可能是52比48，而可能是90比10甚至是99比1。這說明了平臺經濟的網絡效應跟規模經濟，產品效能只要好一點點、就會大幅影響市佔率。

現在臺灣市場上主要由這兩家外送平臺競爭，其實一開始的時候，也還有一些其它的公司，後來才漸漸演變為今天這個樣子；因為平臺市場，也就是平臺的規模經濟效應，很容易讓其它小公司自然退出，產生到現在只剩兩大間外送平臺局面。而在法律與政策還沒有介入的這段歷

程中，兩大企業分占市場的情況就已經自然發生了；所以就算今天用法律或政策強行把產業拆開，最後很可能還是會自然回復到寡占的情況。而且不只有數位外送平臺的市場有這個現象，其它類型的數位平臺經濟也是。

第二，就是數位平臺經濟的『多邊性』。數位平臺經濟會自行產生它的生態系，比如說現在的外送平臺，不只有外送食物，也外送生鮮、包裹，並且正在把各種不同的服務類型整合起來，甚至包含各類型的交通載具。

然而數位平臺還可以分為2種，一種是媒合型、一種是市集型：

媒合型平臺就是有些人有需求、有些人就供給，雙方透過數位平臺去媒合，這是大家對於外送平臺的基本想像。可是包含外送在內的各類數位平臺，其實會越來越長成一種生態市集的樣貌，它的裡面會無所不包。而由於過去《公平法》傳統上的市場界定中，都是市佔率的靜態估計，並根據市佔率去考慮企業結合的效果、及其對市場與社會的利弊。但當數位平臺長得越來越像一個市集或生態的時候，競爭就越來越無法用靜態的方法去評估，而需要去評估其動態結果。

所以有些學者提出的動態競爭理論，就認為不僅要考慮傳統的《公平法》架構；在《公平法》傳統上是很考慮價格的，但現在能看到的很多數位平臺根本就是免費的，正是因為數位平臺的生態系與市集型特徵，如果硬要用《公平法》的架構去看待，就會顯得有些不倫不類。

第三，資訊不對稱是件嚴重的事。平臺所掌握的演算法跟資料，與使用者所能掌握到的不對稱程度很嚴重，這也是平臺最重要的武器之一。假設今天有任何法律或政策要介入數位平臺的結合，那這件事首先會被提出來討論。

第四，寡占平臺的跨國性。如果最後兩大平臺合併案真的不成功，未來的機會也不只會落在本土的平臺，可能也會有其它的跨國平臺品牌加入市場；跨國平臺企業的機會，搞不好比本土平臺更大，因為跨國平臺的資本額與資源顯然會大於本土平臺。如果這次合併不成，我認為更可能會招來另一個跨國品牌。

●數位平臺經濟之動態競爭

如果數位平臺的經濟特性越來越趨向一種動態競爭的生態系，那麼競爭法是否還是臺灣進行數位平臺管制的主要工具？我覺得大家可以考慮一下。臺灣公平會的執法能量、以及過往實

績，是不是可以像美國與歐盟那樣發揮很大的效果？這當然要看每個國家主管機關的心態，以及它握有的能量跟資源。

動態競爭理論，會傾向採取更寬鬆的標準來看數位平臺，一方面也是由於平臺不會只限於單一地區，跨國、跨生態的企業競爭關係也會存在，所以單一平臺的競爭來源更廣闊的。並且動態競爭理論還會考慮一些其它因素，比如是否能促進產業創新與永續等，各類非價格的考量因素。

●本案重點

因此就我看來，本案的重點在於立法院可以做些什麼？

首先，我們當然還是可以從《公平法》出發，去考慮事業結合到底是利大於弊，還是弊大於利？

其次，可以延伸著墨數位平臺的經濟發展。平臺經濟的發展問題，在臺灣已經不是獨立案件，其衍生的立法與政策討論可以有非常多。例如最近幾個月，我也注意到有媒體平臺提出強制議價法案，這其實也是數位平臺經濟發展的問題之一，並且這些問題都有類似的地方。所以趁著大家非常關注數位平臺經濟議題的時候，也是個討論平臺經濟發展的好時機。

畢竟外送平臺是人人都會用的東西，所以社會會有感，趁此機會把平臺經濟的一些問題都凸顯、再去推動相關的衍生立法政策，也不必僅限於這次的外送平臺合併案。我們還可以，讓更多相關議題或者相關的人，也參與進平臺經濟的政策與立法過程。

●外送平臺管理暨從業人員權益保障法草案

回到外送平臺合併案件本身，不管通過與否，民眾黨前立法委員賴香伶所提出的《外送平臺管理暨從業人員權益保障法》草案，都是一個非常好的案例。我聽到很多外送員朋友表示，希望在僱傭與承攬的勞動契約關係之間，有更多保障權益的折衷之道；民眾黨的草案就有考慮到這些問題、滿足僱傭與非僱傭外送員的保障需求。從外送員的承攬與僱傭爭論中，找出了一條新的路線。所以在討論兩大外送平臺結合與否前，應該要優先推動專法、走出契約型態的二元爭論。

通過專法，外送員才有議價能力！

摘自 2024/09/06 台灣民眾黨政策會【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

講者：桃園市網路平臺外送員職業工會理事長 石家穎

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整。

當初兩平臺合併的消息一出來，我是極力反對的。但我現在不反對合併了，只是前提是要有相關法令的配套措施，例如外送員專法；除非我們可以像日本一樣，由所有平臺業者共同組織協會、自我監督管理，但這不太可能。因為現在我們才只有 Uber Eats、Foodpanda 兩家業者，就已經協商得很辛苦了；這兩家業者每每互推責任、最終都沒有下文，所以除非真的有主管機關願意跳出來負責，否則這樣的監管機制是不可能形成的，而以臺灣政府的性格而言我認為可能性很低。

之所以轉而同意外送平臺龍頭的併購，是因為我認為這能促進外送產業的發展，進而降低成本、提升獲利；我也相信人性本善、相信資方有了獲利會願意提供更好的外送環境，也會去承擔新的社會責任。

至於大家擔心合併後店家、外送員與消費者三方的議價能力，我個人覺得差別沒有那麼大。因為在還沒有合併的時候，這三方使用者本來就沒有什麼議價能力了；而且這兩家業者也一直是透過大數據與 AI，來反覆試探與判斷店家、外送員與消費者三方最大的容忍值在哪裡？大家能接受金額在哪裡？

所以不管合不合併，業者都還是會用同樣一套方法繼續經營下去。而業者不會傻到去殺雞取卵，因為外送產業之中，只要有任一方退出了，這個產業就不存在了。消費者不訂餐，外送員要送什麼？外送員覺得不合成本、退出了，那餐點要誰來送？

所以說我覺得合併與否都不是重點，重點是要有外送員專法。假如公平會同意讓兩大外送平臺合併的話，是否能對外送員制定附加條件來加以保障？例如每單外送費不得低於最低工資或時薪的 1/3，或者補助勞工保險費。先前我與 Uber Eats 有過非正式的討論，平臺方其實是有意願提供將近全額、30% 的保險費。

所以我認為平臺的態度其實就是，只要法案能夠通過、平臺就會遵守。因此我們最終的目的不外乎法規的建置與落實，否則外送平臺無論合不合併，外送員始終都沒有議價能力。

舊問題遲遲不解決，如何討論併購問題？

摘自 2024/09/06 台灣民眾黨政策會【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

講者：南台灣外送產業工會理事長 楊培群

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整。

為了爭取工作保障，外送員有沒有考慮過「罷工」一途？其實前幾年在兩大平臺考慮聯合砍薪的那段時間，許多店家與外送員都早想要這麼做了。可是無論是外送員還是店家，難以罷工的原因就是收入會無以為繼，店家還要面對已經投入的人事、房租等成本。就算今天大家成功開始罷工，在缺乏外送員跑單的情況下，平臺也能很輕易地藉由提高訂單價格來吸引其它人出來搶單，罷工自然會失敗。

礙於現實因素而無法罷工，所以使用者對於平臺的種種作為，最後還是只能選擇接受。平臺也正是因為看到這點，從過去到現在都一直是用所謂「溫水煮青蛙」的方式，來測試外送員對於薪資報酬的底線。以下我舉幾個在南臺灣看到的例子：

1. **遠距離單價過低**——從屏東市區外送到潮州去，騎車整整 11 公里，僅僅只有 70 塊錢。

2. **超長距離訂單**——本會也有接到外送員反映，有從高雄楠梓外送烤鴨到「1.5 小時車程、38 公里外」臺南仁德的訂單。跨行政區的餐點長途運送會產生許多問題，包括食安、交通安全等問題；並且實際詢問顧客後發現，超長距離訂單的主要成因，在於顧客無法在外送平臺上看到店家的實際位置，所以才會在不知情的情況下下單。向平臺反映後，平臺給出的回覆也只是：要外送員不要接單就好了。

3. **特殊天氣問題**——平臺在下雨天推出了「閃電費用」，當商家所在區域處於外送員人數無法應付需求的時候，外送費用就會因此提高；但有時候明明就在同一條街，有些店家有「閃電費用」、有些店家則沒有。

4. **推送餐廳捨近求遠**——假設立法院周邊有間麥當勞、外送費是 15 塊，但是 3 公里外有另一間麥當勞外送費是 10 塊錢，這就造成平臺用不合理的價格去引導顧客捨近求遠。

5. **擅自變相減薪**——過去規定 2 公里以內外送費都是 40 元，但後來門檻被提高到 4 公里才有 40 元，這就是平臺變相減薪的方式；這還不算某些平臺在疊單、夾單的情況下，顧客看到的外送費原價是 40 元，但第二單外送員只會收到 24 塊、多出來的錢都給

平臺抽走了。

結論是合不合併根本不重要，關鍵還是在於外送員要如何團結，來解決眼下已經存在的許多舊問題。如果平臺無心解決舊問題，又要如何保證合併後這些問題能被處理？所以我們工會當然是反對合併。

外送產業的競爭

摘自 2024/09/06 台灣民眾黨政策會【公平交易法如何處理兩大外送平臺合併】工作坊

講者：全國外送產業工會監事長 王郁揚

本文基於講者所述內容，由台灣民眾黨政策會編輯彙整。

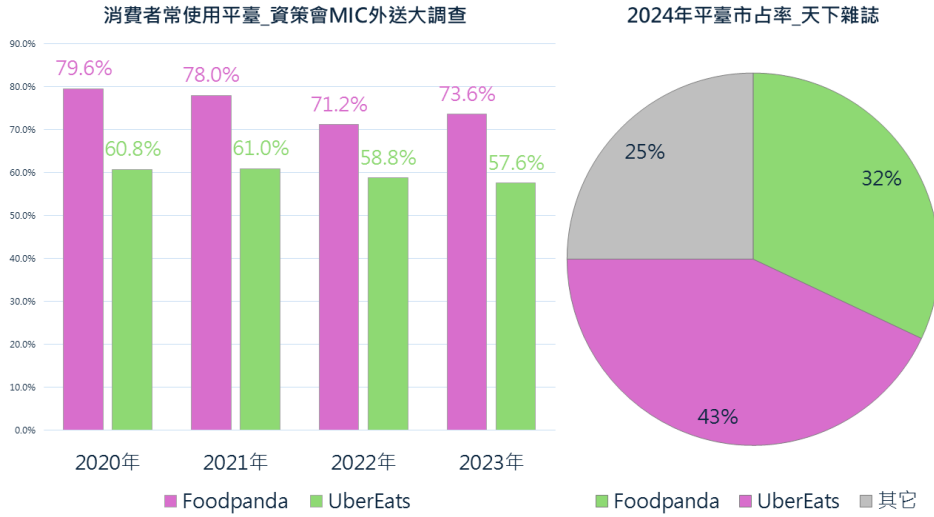
關於外送產業的競爭，我認為競爭的基本條件，至少要是實力相當、不要差太多。一些臺灣的大企業，例如統一、MOMO 也都被點名過有意願接手熊貓 (Foodpanda)；然而許多本土外送平臺都是中、小企業，並且這幾年下來有很多都已經退場了。新的平臺還沒有培養起來，就被大平臺打趴了，最後自然形成寡占的現況。

如果臺灣的大財團與跨國企業都有意願、且能夠進來玩這一局，那麼這次併購案的水其實會比想像中更深。現在光是新聞媒體上可以看到的就有 Uber Eats、Coupang (酷澎) 或者 GrabFood，就更不用說檯面下許多業者的行動了。

●Uber Eats (吃) 熊貓行不行？

依照《公平法》第 7 條、第 8 條的「一事業於相關市場之占有率達二分之一」，獨佔的「相關市場」要如何去定義，是最重要的問題。如果所謂相關市場的定義擴及到餐飲業者，那很可能就不會過半；但若明確定義為外送平臺的範圍之內，依據資策會的數據來估計，合併後的市占率可能達 8 成、有些調查則指出有到 9 成，很明確是獨占。

所以最關鍵的問題，將會在公平會對於「相關市場」的定義。若對比國際上各地外送平臺的市佔率，目前最高的占比在巴西、也只有 8 成；假設 Uber Eats 與 Foodpanda 合併後市占率會到達 9 成，那臺灣就是全球第一了。

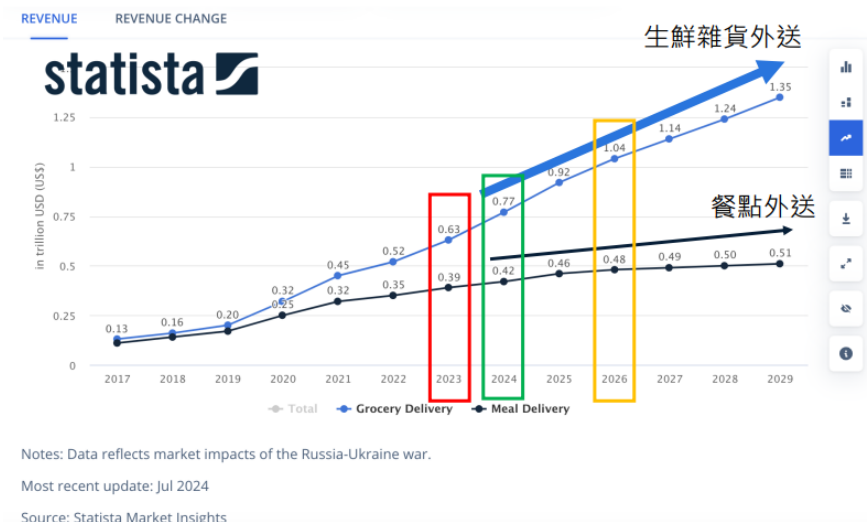


(資料來源：講者簡報)

●外送產業發展趨勢

根據 Statista 公司觀察的近年外送產業發展趨勢，可以發現餐點外送成長率趨緩、而生鮮雜貨外送成長遽增。在 2023 年整個外送產業的總產值達到 1 兆美金，預估到了 2026 年，生鮮雜貨的外送業務，就可以單獨達到 1 兆美金。所以未來平臺的業務重點，一定都會放在生鮮雜貨外送的部分。

生鮮雜貨外送持續成長



(資料來源：講者簡報)

●臺灣政府對外送產業的規範

六都之中的臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市，都已經有外送自治條例施行，除了高雄市的規範在6月才由市議會三讀通過、等待生效中。然而這些地方的外送員相關規範，法律位階都太低、且構成一國多制的現象。

例如新北市、高雄市的規範都要求業者公布薪資演算法公式，但業者並未遵守。外送平臺進入臺灣已經12年了，許多問題其實一直都存在、卻未獲解決。就是因為沒有專法，這些本該由中央主管的事項，現在全部都是由行政命令在處理。臺灣目前的情況難以效法日本，由所有平臺業者組成協會、來共同訂定業界標準，也無法像澳洲一樣、有強大的外送工會能夠自行與業者協商；在此情況下，訂定專法至少能有個基本保障。

加之臺灣工會力量與外國相比懸殊，近期因為公平會要求，各外送工會才與勞動部開了幾場協調會；但在協調中可以發現，臺灣的外送工會缺乏各種資料與外國實例比較，勞動部更不會主動提供這些參照。勞動部只想放任外送員工會與業者雙方談判，然後做成官方新聞稿、對外界展示「平臺產業跟外送員已經達成共識」。

●懇請支持外送產業專法

在2023年3月召開的第347屆會議上，國際勞工組織(ILO)理事會決定將「平臺經濟中的體面勞動(decent work in the platform economy)」列入2025年6月召開第113屆國際勞工大會的議程，針對制定項目標的與標準，進行雙重討論。美國也正在籌備設立一個全國性的單位，去處理零工經濟的勞動問題。

但在目前的臺灣，可能還沒辦法設立一部管理所有數位平臺經濟行為的法律。那麼至少先針對外送員來設立專法；目前國民黨與民眾黨團都已經提出版本，剩下民進黨跟行政院還沒提出，我們很期待專法草案能夠排入立法院本會期的議案，來進行審查。

■ Q&A 討論

賴香伶 主持人：

這邊解釋一下為什麼今天會用《公平法》的框架，來討論所謂範圍定義影響極大的獨佔或壟斷。這是因為併購案，至少在公平委員會中有上位法規可以去定義，尤其在我們目前沒有專法、或者任何計算規範去扣回市場。所以關於所謂市佔率的數據採計範圍，一方面公平會自己會公布，或者資策會也有去計算。

1. 所以我們現在想要瞭解的是，現在併購案送進去之後，這個定義是什麼？是公平委員、還是經濟部，或是司法部要來決定這個定義範圍？
2. 其次，我想要理解的是委員會在進行個案審議的時候，需不需要先對利害關係人做比較深度的訪問、或是民調來進行研議？因為審議程序有一定的時程。收案之後有 30 天，可以再延長 60 天，一共也只有 90 天。在這麼倉促的短時間內，公民意見的收集，或是利害關係人的意見要如何進入？以及有沒有中止審議、進行調查的處理程序？讓不管是工會或消費者有討論的空間。
3. 然後我的第三個疑問是，附條件式的同意，它的強制力有多高？今天在沒有主管機關、沒有審定救濟程序的機關下，它的對象到底是誰？尤其在這種具有不可回復性的案件的審議中，它有沒有一個法制上基礎？或者是準備概念的賠償？

我不太了解整個公平會的程序，所以想請教顏教授。另外江老師談到，如果我們透過競爭法或公平會的框架，來定位這個產業，確實會漏掉許多面向；因此也希望江老師多補充一下相關建議。

顏廷棟 教授：

關於第 1 個問題，公平會在處理案件的第一件工作就是市場界定，因為必須要有基本的概念；當市場界定越大，被判定為違法行為的可能性就越大。這很簡單，就好像把一顆小石頭丟到大海中，它不起波紋；但投到小池塘裡面，它馬上就水波蕩漾；所以市場化的越大，案件就會越好通過，因為它對市場盈利的影響越小。以我在公平會任期內的錢櫃跟好樂迪合併案為例，好樂迪的律師為了案子通過，就刻意把市場劃得很大，大到什麼程度？他宣稱包含早上長輩在跳土風舞、旁邊那個投幣式機檯，還有你家巷子裡面的歌友會，以及中山北路 5

條通裡面、有媽媽桑陪酒的那類也算 KTV 市場，甚至遊覽車上面、餐飲店裡面有投幣點唱機的都算，可以說是包山包海。

不過錢櫃包廂式的 KTV 有特定的消費族群、就是一般青年朋友，而且消費價位跟中山北路上的店家或一般餐廳不一樣。所以《公平法》對於市場界定的基本原則之一，就是從消費者的觀點來判斷功能跟價位是否有替代性？若不同商品對於消費者來說在價錢與功能上是可替代的，那麼這些商品就可以發動競爭、屬於同一個市場。

其次關於數位平臺的多樣性，一來它可以被利用來外送、或是做 OTT、用來叫車，甚至所有的電商購物，都屬於多方交易的數位平臺、必須考慮到多方市場。但是會涉及在內的餐飲市場，僅限於有跟平臺簽訂合作契約、牽涉外送平臺費，有取餐服務所的業者，而不能夠把所有的餐飲業都包含進去。否則依照數位平臺的多樣性，餐飲、零售業等業別都能夠被算進去了。我們去看關於這類付費平臺的基本公式，將所有跟送餐平臺簽約的店家當作分母、Uber Eats 與 Foodpanda 合作的店家設為分子，就可以大致看出市占率。同理，今天這個市場除了與餐廳簽約的平臺業者之外，連鎖餐飲或自己開公司的零售業者，也可以有自己的外送系統或自己送貨，所以市場內、外的分野也包含好幾個型態；這與我們黨團草案定義中的外送員不同的是，平臺的外送員可以選擇是不是接單，但是如果是單一企業自己的配送系統，你就沒辦法選擇。

儘管數位平臺有很多特性，但總而言之，主要還是從消費者的觀點去判斷一項商品的價格與服務功能是否具有替代性，就是我們有個術語叫 SSNIP（微幅但顯著的非暫時性價格調漲檢定），所以公平會的市場界定也不是亂訂的，否則就是給我們這種學者寫文章升等、跟拿演講費的機會了。

另外，石理事長說的人性本善，基本上我也願意這樣相信，可是世事多變，經商本來就是將本求利，它沒有什麼善、惡問題，頂多是有利或沒利益而已。但這次併購案一經程序、90 天內就必須通過了，但是專法立法有辦法在這 90 天內通過嗎？沒辦法。所以我是憂心忡忡，因為很多事情都要先立法以後再說。這個案件是美商，大家都知道臺灣跟美國爸爸的關係，一些利益是否作為保護費一環，背後的政治角力你我都不知道，很難跟人家談基本費等等的條件，政治力這塊是很多其他學者的專業、我不多講，如果你上網查一下我為什麼要離開公平會，就是因為我心有戚戚焉，政治無所不在、由不得你說不要。所以我們唯一可以信賴或期許的，也就只有本土產業自己打拼出一個平臺了。

我再補充日本的規則是怎麼定的，早先最大的那個平臺只是一個做壽司外送的媽媽，雖然書讀不多、但商業頭腦實在厲害，後來幫隔壁小店送、再後來開了連鎖店自己送、再到後來幫別的賣披薩、壽司或居酒屋的連鎖店送，才成為那麼大的平臺，日本平臺的本土環境是這樣發展起來的。這就是為什麼 Uber Eats 在日本這麼低聲下氣、還樂意幫外送員付保費？為什麼他們願意加入協會？反觀在臺灣就趾高氣昂？因為日本本土的外送競爭很強，而且人口老化消費市場增長還在持續當中，在城鄉差距大、獨居老人多的鄉村地區，平臺還可以配合社工團體去送餐、送藥，蘭居族也是，我有很多經驗可以分享，跟在學校上課一樣、一講講 10 天都講不完。

總之，臺灣在同樣的高齡化趨勢之下，何不把握契機自己來？以臺灣 IT 的能力絕對有足夠的技術，要看政府有沒有決心。日本的本土平臺業也受到政府的鼎力支持，像日本農業部部長退休後就去民間協會當理事長，發揮協調產、官、學的功能，本土品牌的發展都不是無緣無故發生的。健全平臺的聲音應該要讓社會大眾都聽到，配合民間、讓政府把握產業契機，否則兩大平臺併並不併跟我也沒什麼關係。

只是美商投機併購的契機不可等閒視，剛好也可以利用臺美 21 世紀貿易倡議的機會、透過多元管道在社會與國際上發聲，讓臺灣的外送平臺產業步入軌道。希望所有產業都能夠公平自由競爭，而沒有一家獨大的現象，這是我作為一個研究公法學者的初心。

江雅綺 教授：

公平會有一個界定相關市場的處理原則，其實它的關鍵就在於要把它視為外送市場還是餐飲服務市場，這對於每個消費者的個案來說也可能不太一樣。比如說疫情期間，外送事件極為普遍的事；可是在平時如果對於一位行動不便的人來說，外送就可能是一件單獨的事。而且平臺可能也會主張消費者也可以選擇自取、或是可以直接到店家去消費，這個時候外送平臺就不在單獨的外送市場裡，因此看起來就不會只有 2 家。

雖然界定範圍會影響市佔率的大小，但我基本上覺得，依照現在的氛圍來看，大概不太會把市場範圍界定到很大、然後併購案因此通過。歐盟現在也已經有一些數位服務跟數位市場的法律，這些法規的界定方式就不是採市佔率來計算，而是用每年營收，還有在地用戶的數量比如，一個地區有 4,500 萬的活躍使用者，當然臺灣地區的使用人數不會這麼大，但使用量相較市佔率、或市場界定的問題來說，它是一種很簡便的方式。譬如說，臺灣有 2,300 萬人

口，那就設定一個使用人數級距，使用者達到某個門檻、那它就算是一種大型的數位平臺，既然是大型的數位平臺，就應該有特別的法律去管制並賦予義務。

這是歐盟數位服務法跟數位市場法，對於不同規模平臺分級課責的作法。它重視的是演算法的透明跟公開問題、每年都會提出報告，儘管勞權這一塊是還沒有被處理到的；但是超大型的數位平臺被歐盟法規界定為數位世界的守門人，是守門人就要負很大的法律義務。這是臺灣可以參考的立法精神。

所以回到這次併購案來講，我覺得根本無須多言，這種將近 8 成、9 成市佔率的企業，就算公平會要通過，也需要一個非常好的理由。重要的是在這種情境之下，我們可以做什麼來達到勞動權益保障的目標，或是可以利用這個機會做什麼產業規範的提升？來監督和確保平臺的承諾可以落實？無論是透過併購審查案的附帶條件、或是立專法都好，這些都遠勝於兩家平臺到底要不要結合，這也是我自己更關心的事情。

賴香伶 主持人：

9 月 10 號的公聽會，也要請在座的專家學者、以及工會代表來踴躍發表意見，不限於目前提出草案版本。不管就合併的時機點，或是在面對數位經濟平臺的發展下、勞動權益與消費者的保障，以及產業發展的競爭性公平環境都好。其次是我們張啟楷委員辦公室負責的專法草案，也許還掛一漏萬，要再麻煩各委員辦公室辦注意審議進度、促進夥伴參與，包含公平會界定的市場解釋等等。各位有需要委員幫忙質詢也可以。無論併構成或不成，能讓 10 幾萬外送員發聲才是最重要的。

而且罷工也是非常辛苦，能夠不以這種方式來做社會呈現，就盡量不要；千萬不要輕信、但是可以借用公平交易的審議程序，來大聲地把剛剛討論到的不合理、對勞權的不尊重，以及與日本對比的落後，都提出來。

至於透過併購來發展本土平臺，我不曉得有沒有機會，但近 10 年的高齡化社會中，我覺得長照服務的延展性勢必要有所擴張；搞不好衛福部到時候都要顛倒過來、拜託外送平臺的協助，使用平臺作為社會福利輸送的必需工具，不然有很多服務真的很難做到。而這個時機已經來了，希望能夠透過這次的過程，推動多一些演算法的 open data，在國外西班牙騎士法都已經將資訊公開列於其中了；況且現在不管是哪個政黨，都應該要對這個議題從國際到臺灣的重要性有所意識。臺灣很多的數位法制、個資管理，都需要與國際接軌，畢竟要加入什

麼 CPTPP、加入歐盟的 CBAM，臺灣本土的產業與數位治理也必須得跟得上才行。

■ 政策建議

一、 參考外國做法，完善「外送平臺管理暨從業人員權益保障法草案」第四條，終止契約及其他重要權利義務部分應以具體條文加以規範

可以參考日本 JaFDA「外送員工作環境改善指導方針」，於「外送平臺管理暨從業人員權益保障法草案」¹詳細規範外送服務契約應明確記載事項如下：

1. 外送員的外送服務契約應明確記載事項

外送平臺業者應提前通知外送員在簽訂外送服務契約時所需的以下事項（以下稱為「註冊事項」）：

- 甲、 外送員提供的業務概要
- 乙、 外送員可獲得的報酬體系
- 丙、 外送員需負擔的手續費等費用概要
- 丁、 外送員業務所需的法律要件
- 戊、 外送員業務所需的設備等
- 己、 平臺停權或終止契約的條件
- 庚、 其他適用於外送員的外送數位平臺使用條件和規則等重要事項

簽訂外送服務契約可通過電子方式進行，應確保外送員能保存或隨時查閱外送服務契約內容。

2. 平臺停權或終止契約的條件

外送平臺業者在通知外送員外送服務契約停權或終止契約的條件時，應在簽約時以明確且易懂的表達方式進行。此外，簽訂外送服務契約後也應保持停權或終止契約的條件隨時可供參考的狀態。

通知可通過電子方式進行，只要外送員能保存或隨時參考通知內容。

3. 停權或終止契約的措施

在停權或終止契約外送服務契約時，外送平臺業者應附上理由並通知外送員。但在以下情況下除外：

¹ [一般社団法人日本フードデリバリーサービス協会](#)

- 甲、可能助長外送員等進行詐欺等不正當行為時
- 乙、可能對訂單者、餐廳、外送平臺業者等相關人員造成不利益時
- 丙、接到政府機關要求時
- 丁、其他因事業運營不得已的情況時

4. 停權或終止契約的問題等的應對

外送平臺業者應設立一個聯絡窗口，針對外送員對於停權或終止契約的問題或疑慮進行回應。外送平臺業者應聽取外送員的問題或疑慮，並根據事件的性質及內容，通過電子或書面等方式真誠地回應。

二、維持台灣外送平臺市場「實質雙品牌」的局面

自從 Uber 於今年 5 月 14 日宣布收購台灣的 Foodpanda 至今，已經有多場民間論壇、立法院專案報告、立法院各黨黨團舉辦公聽會討論此議題。諸多學者專家、民意代表都對此合併案提出許多憂慮，例如中華經濟研究院副院長王健全就指出「政府也應該對外送平臺規劃相關制衡及競爭機制，以避免獨占產生」、政治大學法學院教授王立達警告「依公平會過往案例，結合後市占率接近六成即不准」、工研院技轉中心策略長王偉霖提醒「國際上其他國家外送平臺之合併申請，多被當地主管機關否決」、資策會科法中心鄭嘉逸經理建議「如有其他業者願意買下 Foodpanda，以維持台灣多家業者競爭，此或比 Uber Eats 併 Foodpanda，對市場更加有利」²；民進黨立委賴惠員也表示「若貿然許可結合，將造成市場不可逆損害，也將置人民福祉於不顧」³、國民黨立委楊瓊瓔表示「兩家外送平臺結合就是獨占市場，很可能出現市場壟斷效果」⁴；就連行政院消費者保護處也多次示警「若合併案通過，消費者權益恐被削弱，導致更多消費爭議」⁵。

可見不只是外送員團體對於合併案有諸多反對意見，學界、政界也是有諸多疑慮。

況且本次工作坊更深入探討合併案的處理結果 4 種情形後，發現即使是附帶條件的合併結果，也將使台灣外送平臺市場難有公平競爭的狀態。

除非通過的附帶決議要求 Uber Eats 維持「實質雙品牌」——附帶條件同意 Uber

² [Uber Eats \(吃\) 熊貓行不行? 研討會 產官學研表達合併案對消費者/商家/外送員權益之疑慮](#)，2024/08/05

³ [兩大外送平臺合併案 立委、外送員、學者齊轟壟斷市場](#)，2024-08-30

⁴ [外送平臺併購 楊瓊瓔：不應坐視市場怪獸產生](#)，2024-09-10

⁵ [兩大外送平臺合併》公平會證實已收件 消保處示警：消費者權益恐被削弱 導致更多爭議](#)，2024-05-23

Eats 可以買 Foodpanda，但是必須把 Uber Eats 臺灣的股份全部賣給第三家業者。也就是我們同意第二大業者 Uber Eats 可以取代 Foodpanda 成為最大的業者，但第二名的位置要讓給別人、不能讓市場上的老大、老二都由一家獨佔。應該尋求本土或是國際業者，加入台灣外送平臺市場，維持目前兩大外送平臺分庭抗禮的局面。

三、 完善台灣各項數位平臺經濟立法，推動媒體議價法

除了外送平臺產業之外，入口網站、社群媒體與搜尋引擎平臺快速崛起，已成為民眾獲得新聞的主要管道。然因數位平臺業者大量使用新聞內容卻從未付費，導致新聞媒體產業營收大幅銳減，連帶影響第一線媒體工作者之勞動條件，危及新聞產製品質，惡化的媒體環境不斷侵蝕第四權功能的發揮。

台灣民眾黨黨團為持續推動媒體改革，同時解決數位平臺藉由新聞媒體獲利的商業模式，獲取的利潤極大化的問題。已宣布於立法院第十一屆第二會期優先推動《媒體議價法》，促進數位平臺使用新聞付費，維護新聞自由以及新聞工作獨立性，帶動媒體正向提升。

台灣民眾黨政策研究通訊 36 期-軍公教年金改革與外送平台合併

中華民國 113 年 10 月出版

發行人:柯文哲

總編輯:郭威瑤

主編:徐文路

執行編輯:黃心愉

文字編輯:徐文路、謝毅弘、許鈺羚、林品宏

美術編輯:黃心愉

編務行政:韓秀真

地址:台北市松山區南京東路三段 261 號 3 樓

信箱:contact@tpp.org.tw

統一編號:76345124

戶名:台灣民眾黨

電話:02-2752-0806

傳真:02-8773-0001

網址:<https://www.tpp.org>.

