

客輪業者無預警停航之消費者保護機制研究^①

Research on Consumer Protection Mechanism of Passenger Ship Service Suspension Without Warning

林上閔 (Moses, Shang-Min Lin)^{②*}、桑國忠 (Kuo-Chung Shang)^③、
侯介澤 (Chieh-Tse Hou)^④、陳寶玉 (Novita Tanjaya)^⑤

摘要

我國客輪業者肩負離島與本島海上客運運輸的重任，但因離島人口數有限，觀光需求淡旺季變動大等問題，所以經營上常面臨很大的挑戰。2017 年，經營屏東到蘭嶼間海上客運的興蘭海運公司因財務問題而無預警停航，造成預售票退款的糾紛並耗費大量政府行政資源處理後續事宜的問題，所以有必要針對客輪乘客在該部分的消費者權益保護機制進行探討。本研究透過回顧法理基礎的文獻、收集國內外相關法規及我國業者實務做法與案例，並透過訪談及問卷調查等方式收集業者與專家實證意見，從商業及法令層面擬訂乘客權益保護機制的短中長期方案，以作為政府強化監督管理客輪業者之參考。

關鍵字：客輪業者、無預警停航、預售票、履約保證/保險、擔保

^① 本文感謝交通部航港局 (編號 MPB1060515A18) 委託研究計畫案經費補助。

^{②*} 通訊作者，中央研究院國際事務處執行秘書暨國立臺灣海洋大學航運管理學系兼任助理教授；地址：臺北市南港區研究院路二段 128 號，電話：02-27872634；E-mail: moseslin@mail.ntou.edu.tw。

^③ 國立臺灣海洋大學運輸科學系教授；地址：基隆市中正區北寧路 2 號，電話：02-2462-2192 #7022；E-mail: gordon@email.ntou.edu.tw。

^④ 國立東華大學財務金融學系教授；地址：花蓮縣壽豐鄉大學路二段一號，電話：03-8903142；E-mail: houc@gms.ndhu.edu.tw。

^⑤ 國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士；地址：基隆市中正區北寧路 2 號，電話：+886-986-433-418；E-mail: chen.baoyu11@gmail.com。

Abstract

Taiwan's passenger ship operators carry out the important task of maritime passenger transportation between and within the outlying islands and the main island of Taiwan. However, due to the limited population in the outlying islands and the large fluctuated tourist demand during the off-peak and peak seasons, passenger ship operators often encounter great challenges in their operations and business. In 2017, Xinglan Shipping Company, which provided passenger ferry service between Pingtung and Orchid Island, suspended journeys without warning due to its financial problem. This caused disputes over pre-sale ticket refunds and consumed a large amount of government administrative resources to deal with the upcoming issues. Thus, the consumer rights protection mechanism in the passenger ferry industry should be discussed. Accordingly, this study investigates the relevant legal basis by reviewing literatures, domestic and foreign laws and regulations, Taiwan's industrial practices and cases, and summarizes practitioners and experts' opinions through interviews and questionnaire surveys to explore this topic. As a result, this study proposes a relevant passenger rights protection mechanism from business and legal perspectives, and suggests the short, medium and long-term plans for government agencies to strengthen their supervision and management system for the passenger ship operators.

Keywords: Passenger ship operator, Impromptu service suspension, Advance ticket sales, Performance guarantee/insurance, Bond

壹、前言

臺灣四面環海，與離島間的交通需要依賴航空及海運運輸，在風力強勁的季節，民航班機因受到強烈東北季風的影響而無法正常營運時，船舶更將肩負起離島與本島運輸的重責大任。我國客輪業者除

了服務本島與離島運輸外，也提供本島港口間的交通運輸（例如花蓮到蘇澳間的客船運輸）。因為離島人口數有限，觀光需求也有淡旺季變動大的問題，所以經營離島客輪航運的公司常會面臨很大的挑戰，而很難獲得適當的營業利潤。

近來（2017 年 4 月）有經營屏東到蘭嶼的客輪業者（興蘭海運公司）因為財務

問題而無預警停航，但因購買預售票的時間含括了數個月期間，造成其已售出的上千張預售船票失效，衍生了後續應如何妥善處理已購買預售票的相關問題而造成旅客與政府主管機關的困擾，經過持續的協商，直到 2018 年初才完成應退還消費者預訂船票的價金。離島客運業者因為先天的條件限制導致經營不善而宣告破產的情況並非我國所獨有，2009 年美國夏威夷州的 SuperFerry 客輪公司提供歐胡島與茂伊島間的高速輪船客運，因為牽涉到環保人士保護鯨鯊的抗爭，營運不到兩年的期間就宣告破產。2014 年經營法國本土到其科西嘉島具有悠久歷史的客輪營運業者 Societe Nationale Maritime Corse Mediterranee (SNCM) 宣告破產，並被法國政府要求償還政府先前給予該公司的補助款項。另 2011 年經營香港與澳門間渡輪的巨龍船務公司因無預警放棄營運海上客運業務，已透過預售方式售出逾 2 萬張的船票受到影響，該客輪公司的經營執照因此被澳門政府的主管機關取消，已繳付 200 萬澳門元的擔保金亦遭沒收。

鑑於固定航線客輪公司穩定的營運對於我國國土間的有效連結具有重要的作用，而業者健全的預售票管理與乘客相關的權益保護機制對於業者維持穩定的營運及服務品質，具有高度的關聯性。以往有關客輪乘客權益保護的學術研究並不多，尤其針對客輪業者無預警停航時乘客的消費者權益保護機制之探討更是有限。為避

免國內客輪業者再次發生興蘭海運公司及上開國外客輪業者因財務問題無預警停航，引發運送糾紛影響乘客權益之類似情事，實有必要針對客輪乘客在這一部分消費者權益的保護進行具有學理依據及實證為基礎 (evidence-based) 的系統性研究，以作為強化我國政府對客輪業者在該事項進行監督管理之參考。

基於上述介紹的背景，本研究之範圍將聚焦於固定航線海運客運業者無預警停航時乘客消費者的權益保護機制，研究方法包括檢視近期國內業者無預警停航的案例，及我國業者現行分散風險的實務做法；回顧客輪乘客權益保護機制相關法理基礎的文獻；收集並檢視國內與國外對於客輪業者停航時與本研究目的有關的規定；並透過開放式訪談、結構式訪談及問卷調查等方式收集業者與專家意見，俾從商業及法令層面擬訂乘客消費者權益保護的機制方案，最後並彙整提出結論及短中長期可推動的政策事項等建議。本文接下來將按照這樣的順序進行說明。

貳、近期我國業者因財務問題無預警停航案例及現行實務做法

瞭解現況是解決未來可能遭遇問題的重要步驟，爰本節將依據官方及媒體資訊，與訪談相關專家及業者之結果，分別

說明近期國內客輪業者因財務問題無預警停航的案例，及現行國內客輪業界在降低無法履約所造成乘客權益損失之風險方面的實務做法。

2.1 興蘭海運公司 2017 年破產停航案例說明

依據新聞媒體(自由時報,2017)報導，來往恆春後壁湖和蘭嶼航線的興蘭海運公司，因公司營運困頓，於 2017 年 4 月 15 日以簡訊通知顧客將「無限期停航」。嗣依交通部新聞稿(2017a, 2017b)說明，興蘭海運公司原以所屬 2 艘客船(「夏威夷 7 號」及「夏威夷 8 號」，均可承載 149 人)經營「後壁湖 - 蘭嶼」之固定航線載客運務，據該公司表示因公司營運財務不佳，無法再繼續經營該航線運務，所以自即日起停航不再營運，並已向交通部航港局申請停航。經交通部航港局調查，該公司於 2017 年 4 月 14 日由蘭嶼返回後壁湖最後 1 航班已將所有旅客載運回臺灣本島，故無旅客滯留蘭嶼之問題。至於後續已預定航班之旅客，該公司表示有 300 多人已訂位，則以簡訊及電子郵件通知其航班停航，船票均可全額退費(原來回票價為新臺幣 2,430 元)，但該公司表示因現金不足支付，爰先退款 20%，後續再補足差額。嗣後，交通部航港局要求興蘭海運公司應積極處理停航後旅客權益，政府部門相關作為主要包括：

1. 要求該公司自 2017 年 4 月 17 日起，設置聯絡窗口電話，以供旅客聯繫詢問及辦理退票，並於該公司網站公告資訊。
2. 依「國內固定航線載客船舶乘客運送定型化契約」應記載及不得記載事項規定，要求該公司限期改正儘速完成船票全額退費事宜，以保障旅客消費權益。若該公司屆期不改正，將依消費者保護法第 56 條之 1 規定處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰(該條文規定企業經營者使用定型化契約，違反中央主管機關依第十七條第一項公告之應記載或不得記載事項者，除法律另有處罰規定外，經主管機關令其限期改正而屆期不改正者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰；經再次令其限期改正而屆期不改正者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰)。
3. 交通部航港局聯合屏東縣政府消費者保護官設置因應處理專案小組，協助處理旅客退票申訴及轉船問題，該小組設置專線電話，提供旅客申訴，並於未來視需要配合消保官進行調解及團體訴訟。
4. 當時「後壁湖 - 蘭嶼」航線尚未到 7 月暑假旺季，客船載客率不高，尚有另兩家客輪業者的客船可提供載運服務(分別為龍鴻航運的「綠島之星三號」輪可承載 295 人，及大發輪船的「恆星」輪可承載 154 人)，所以請該公司應協助

旅客轉搭乘其他客船。另為減少停航衝擊，交通部航港局已協調其他船舶運能支援該年勞動節連假（4月底及5月初）及端午節連假（5月底）支援後壁湖 - 蘭嶼航線運務，疏運旅客。

5. 對於該公司航班無預警停航行為，若經查證確實違反航業法第 13 條第 4 項應於停航 3 日前報請航政機關備查之規定，將依同法第 52 條第 1 項第 2 款處 3 萬元至 30 萬元以下罰鍰（航業法第 13 條第 4 項規定船舶運送業經營國內固定客運航線，非有正當理由，不得減班或停航；減班或停航時，應於減班或停航三日前報請航政機關備查，並於營業場所公告及利用電信網路、新聞紙或廣播電視等方式周知乘客。但因不可抗力因素不及報請備查者，應即時周知乘客，並於事後三日內報請航政機關備查）。
6. 於旅客權益未妥適處理前將暫停該公司船舶所有權移轉登記，及管制該公司其他航線的營運。

嗣依據交通部新聞稿（2018）指出本案興蘭海運公司無預警停航最終造成 1 千多名旅客訂購船票退費爭議，應退還消費者預訂船票總金額新臺幣 347 萬 4,539 元，經交通部航港局持續監督該公司依照還款計畫履行退費，至 2017 年 12 月已完成退款事宜。

2.2 國內客輪業者現行實務做法

目前國內客輪業者為「降低無法履約風險所造成乘客權益損失」之風險的實務做法可歸納為三類：

1. 自我限制預售票的預售天數及預售船位比率

以新華航業營運的臺馬之星輪為例，其限制預購團體可在預計開航日期前 60 天預購 20（含）人以上船票，每航次開放最多 100 人的預售票，以每天一航次的頻家估算，這樣最高可能總預售的船票數量就限縮在 6,000 張以內。雖然此種限制目的可能是因為要保留大多數的座位給離島居民，以確保離島居民行的權利，但也間接使得預售票的規模受到適當的限制，而降低突然破產停航造成已售出預售票無法順利退票的風險。

2. 經由旅行業販售船票

以麗娜輪的船票為例，其船票是獨家經由天海旅行社代為販售，而天海旅行社本身為已經參加中華民國旅行業品質保障協會的綜合旅行社，所以購票乘客的權益可獲得我國旅行業品質保障協會的保障。另以國外郵輪公司的經驗為例，郵輪公司會要求其代理銷售票務的旅行社提供擔保品或保證金，才願意讓旅行社代為販售其船票。

3. 建立聯合互助機制

以臺灣南部到澎湖客輪的服務為例，布袋 - 澎湖航線客輪業者建立了聯合互助機制，滿天星航運公司、嘉和海運公司、凱旋海運公司、海有航運公司、金東洋海上遊樂公司及海上明珠國際開發公司等六家航商已經於 2018 年初參與「布袋 - 澎湖航線載客船舶互助意向書」互助機制（中央通訊社，2018），但互助事項僅限於支援海事災害救援、協助遇難船舶及遇險人員救援和防止遇難船舶污染擴散，與協助應變處理等事宜，似乎並未包括聯合互助機制中某一客輪業者因營運困難而未能履約載運乘客時，其他簽約的客輪業者可以代為履約的協助。

2.3 綜合評析

上述 2.2 節所述業界實務運作方式係部分客輪業者為保障購票乘客權益自願性的做法，並非所有客輪業者皆有採取該等措施，使多數乘客的權益仍可能曝露在較高的風險下。興蘭海運公司即為一例，因為該公司並未採取該等自願性保障購票乘客權益的做法，導致該公司無預警長期停航後，無法即時退還旅客票款而產生消費糾紛；而政府主管機關也因為沒有其他政策工具（如事前擔保機制等）來落實履約保證機制，而必須透過事後持續的監督控管來追討業者欠款，因此耗費了大量的行政資源。因此如何針對客輪業者無預警停航之消費者保護機制建立長期可行的規範方案，亟需進一步研究。

參、客輪乘客消費者保護機制之法理基礎

消費關係主要由消費關係的主體 - 消費者及企業經營者；消費關係的客體 - 商品或服務、消費關係的行為 - 消費行為及營業行為等三個要素構成，如果缺少其中任何一個要素就不是消費的法律關係，而是屬於其他種類的法律關係，因此，消費關係是一種特別的法律關係，而只有消費關係，才能適用消費者保護法的規定黃明陽（2011，頁 3 至 9）。有關本研究客輪業者停航衍生消費爭議的問題，因其具有消費關係的主體 - 乘客及客輪公司或代為售票的旅行社、消費關係的客體 - 客輪運送服務，及消費關係的行為 - 乘客購買船票接受運輸服務，客輪業者銷售船票提供服務。符合消費關係的要件，所以屬於消費的法律關係而適用消費者保護的規定。

消費者權利自二十世紀六〇年代起已獲得美歐等先進國家及聯合國的重視與支持，聯合國於 1985 年公布「消費者保護指南」，以作為世界各國進行消費者保護立法時的準則，該指南中有關消費者的權利內容包括：保護消費者免於健康及安全的危害、促進和保護消費者的經濟利益；使消費者獲得足夠的資訊，而使其能夠依據其個人的希望及需要為消費選擇的權利；消費者教育；確立有效之消費者求償途徑；及爭取消費者與其他組織團體或消費

者組織結社之自由，以及賦予該等組織在有關影響消費者權利事項之決定過程中，發表其意見之權利。而消費者權利的保護在我國憲法上之法理基礎乃在於生存權之保障及經濟公平與正義原則之維護（林德瑞，2007）。針對本研究案例及目的，有關客輪乘客消費者的保護機制主要涉及企業履行商品或服務的保證、消費者申訴的機制，及兼顧消費者權益與企業經營者利益等部分，說明如下：

1. 企業履行商品或服務的保證

定型化契約係現代大量交易型態下的產物，目前各行各業使用定型化契約的情形日益普遍，儼然已成為現代交易的基本型態。凡由契約當事人一方預先擬定作為交易使用的條款，均稱為定型化契約條款。而凡以「定型化契約條款」作為契約的全部或一部分內容，因而所訂定的契約，均稱為定型化契約。我國消費者保護法有關定型化契約的規定旨在保障消費者的消費公平權益，定型化契約條款的內容應符合平等互惠原則，力求公平合理，應事先讓消費者有看到的機會，並應給予消費者合理審閱期間。違反法律強制或禁止規定的定型化契約條款無效，違反誠信原則對消費者顯失公平的定型化契約條款亦無效。

本研究案例中有關預售票的銷售涉及預付型交易，黃明陽（2011，頁 167 至 171）指出，因預付型交易的風險大，應建立履約保障的預防機制。履約保障機制可

以有效確保契約的履行，履約保障機制主要有履約責任保險或履約責任保證二種。企業經營者如果有投保履約責任保險或提供履約責任保證，在消費者預付款項後，該契約如果因故未能履行，應由保險公司或保證人代負履行責任。其目的即在確保該契約可以完全履行，保障契約消費者權益，並有效促進消費公平。消費者在簽訂契約前，如能要求企業經營者提供履約保證機制，才能有效確保該契約能夠全部履行完成。履約保證責任可在五種機制中擇一，包括：金融機構履約保證、同業連帶保證、開立信託專戶、同業公會保證、其他履約保證（業者提出其他經主管機關許可，並經行政院消保會同意的履約保證方式）。

2. 消費者可申訴的機制及管道

我國消費者保護法中有規定消費爭議之處理方式，消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者得向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心申訴，消費者申訴若未能獲得妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解。另消費者保護業務係按專業性分由中央各目的事業主管機關負責，由於消費者保護工作涵蓋層面非常廣泛，消費者保護法僅能就其基本原則加以規定，至於相關的具體規範，則讓諸各主管機關所主管的專業法規予以規定。有關客輪業者停航乘客消費者權益保護機制相關的法令，我國主要規範於交通

部門主管的航運業管理相關法令及消費者保護的相關法令。

3. 兼顧消費者權益與企業經營者利益

林德瑞 (2007) 認為，消費者保護之立法或司法解釋，除了應探究消費者於交易過程中之經濟地位外，仍應顧及企業經營者之利益，避免擴大解釋消費者之權利，而使企業經營者負擔過重之責任，影響國家經濟之發展，所以消費者保護法的立法目的應須兼顧消費者權益及企業經營者之利益，以促進公正、公平、合理之經濟社會發展。廖世机 (2014) 研究也指出，從國內外消費者保護趨勢及執法實務的轉變來看，已不再強調僅維護消費者的權利，也要求消費者盡應有的義務，教導消費者聰明消費，採取合理及避免受害的消費行為，並保護正當企業的合法利益，也能帶動商品與服務品質的提升，促進企業的良性發展，以兼顧消費者權益與整體經濟發展。所以我國行政院消費者保護會在各項相關政策的決定上，都會綜合考量產、官、學及消費者代表意見，期望能創造消費者、企業經營者及政府三者共贏局面。

肆、其他國家或地區相關法規探討

本文將依據上述提及之客輪乘客消費者保護機制探討以下內容。鑒於參考他國相關法令有助於我國客輪業消費者權益保

護相關法規與實務管理之改善，爰本節先按照亞洲鄰近、歐美等消費者保護機制較先進國家及我國之順序，就其現行相關規定及機制進行說明，各國相關法令資料來源主要以網路上可以取得之資料為主。

4.1 日本

日本相關之規定可見於國土交通 頒布的「海上運送法」及「海上運送法施行規則」，海上運送法第二條至第十九條係針對一般旅客定期航路事業者的經濟管制與安全管理之相關規定，條文中並未提到客輪業者需要為預售船票提供擔保的規定。但該運送法第十五條提出客輪航商要停止提供客運服務，需要事先向國土交通省提出申請：「如果客輪公司擬暫停為一般乘客預定的服務，則運營商必須於停航日往前推算至少三十天或以上，檢據具體充分的理由向日本的國土交通省提出申請。但如果航商擬試圖暫停某條固定客運航線的營運且會影響妨礙到當地民眾的通行便利性，日本的國土交通省則會要求較上述條款更為嚴格的規範，也就是要求固定航線客運業者在停航某條或某幾條固定航線的情況下，客運業者需要預先於至少六個月以前，檢據充分的理由向國土交通省提出申請」。海上運送法施行規則第二章（船舶運航事業）的第一節（定期航路事業）的第一款（旅客定期航路事業）條文第二條至第十九條亦有規範定期客運的相關規定，惟其中亦未提到客輪業者需要繳交任何形

式的保證金。另外，依據海上運送法第 9 條第 3 款訂有定期客輪的「標準運送約款」(類同我國定型化契約範本)，其中有標明船公司因不可抗力因素而停航時，乘客得解除契約並申請退還票款。

4.2 韓國

韓國相關之規定可見於海洋水產部公布的「海洋運輸法案 (Marine Transportation Act)」，該法案將船舶客運分為六大類：(1) 定期沿岸旅客運輸，(2) 不定期沿岸旅客運輸，(3) 定期海外旅客船舶運輸，(4) 不定期海外旅客船舶運輸，(5) 郵輪客運服務，及 (6) 複合式海上旅客運輸：此乃包括上述 (1) ~ (4) 的任何一項服務再加上第 (5) 項的服務。

依據該法案條文第 12 條服務計畫改變之規定 (Change of Service Plans)，當客輪公司遭遇下列四種情況時，應該透過管道取得海洋水產部授權以便採取合宜的處理動作：(1) 增加、替換、或減少其所擁有的客輪；(2) 改變客輪彎靠港口；(3) 改變其所營運的客輪營運的期間與班次頻家；(4) 客輪停航。另整個法案中對於擔保要求 (Security/bond) 的敘述只有出現在該法的第 34 條，惟此條文主要係針對在進行船舶管理時、為了穩定船員管理業務，韓國海洋水產部可以要求業者提供適當的擔保，對於客輪預售船票的擔保要求在此法案中則無相關規範。

4.3 中國大陸

中國大陸規範海上客貨運輸的相關規定可見於國務院公布的「國際海運條例」及「國際海運條例實施細則」，惟在該條例與細則中，除了規定經營貨運業務的無船承運業務經營者應當在向國務院交通主管部門提出辦理提單登記申請的同時，附送證明已經按照本條例的規定交納保證金的相關材料，而有繳納保證金的相關規定外，尚未有針對已經售出但尚未履約的船票進行擔保的相關規範。另在「國內水路運輸管理規定」中則有規範變更班期、班次、票價的 (因不可抗力變更班期、班次的除外) 水路旅客班輪運輸業務經營者應當在變更的 15 日前向社會公布；停止經營部分或者全部班輪航線的經營者應當在停止經營的 30 日前向社會公布，並報原許可機關備案。

另中國大陸的消費者權益保護法第 53 條對於預售的服務有下列相關規定：「經營者以預收款方式提供商品或者服務的，應當按照約定提供。未按照約定提供的，應當按照消費者的要求履行約定或者退回預付款；並應當承擔預付款的利息、消費者必須支付的合理費用」。雖無對預收款項需要提供擔保之明文規範，但已具履約保證之精神。

4.4 澳門

澳門相關之規定可見於澳門特別行

政區第 34/2009 號行政法規對於海上客運的規範文件(以下稱「海上客運規章」)，該文件規定經營以澳門特別行政區為開航地、轉航地或目的地的定期海上客運業務必須預先獲發相關准照；客船營運公司實施重大事項更改行為包括更改公司名稱、修改公司章程、更改公司所營事業、變更公司資本、分拆、合併、解散公司等，應最少提前十五日通知澳門港務局，否則會遭到罰款。依規定港澳間客船公司推出任何一種船票優惠，一律須向澳門港務局提出申請批准，並接受監督。

「海上客運規章」中第十二條的擔保規範中提及，客船營運公司須向澳門特別行政區提供擔保，以確保完全履行經營定期海上客運業務的義務，及繳付倘有的罰款。擔保的金額為營運公司的公司資本的百分之二十，如屬在澳門特別行政區以外設立的營運公司，擔保的金額為按第六條第一款(四)項的規定調撥資金的百分之二十。擔保應在准照發出後，在開始經營業務前提供。擔保可透過現金存款、或即付形式的銀行擔保或保險擔保方式提供。准照一經澳門特區政府廢止，按規定發出的全部許可亦予終止，而營運公司提供的擔保則歸屬澳門特別行政區所有。

以 2011 年來往於香港與澳門間的渡輪的巨龍船務事件為例，巨龍船務公司於 2011 年 9 月 14 日晚上突然宣布終止營運清盤，並自翌日起生效，估計有超過 2 萬張已售出船票受影響，包括 2011 年 4 月

及 8 月與香港團購網站 Groupon 及 Bee Crazy 推出的特惠船票。巨龍船務公司因事前完全沒有通知澳門港務局，違反上述「海上客運規章」須提前通知的規定，依據該規章規定又因其暫停或放棄營運海上客運業務，經營執照已被取消，另繳交給予澳門港務局的二百萬澳門元的擔保金亦已被沒收(維基百科；Marketwired, 2011)。

另外，澳門政府第 109/99/M 號法令「核准海上商事之法律制度」之第 155 條至第 159 條分別有規定，船舶因故不能開航、取消開航、延遲開航及因與船舶有關之事實而中斷航程時，補償旅客的相關機制(包括解除合同、退還票款、提供所需的住宿及膳食等)，惟如航程之中斷係基於與旅客有關之事實，則不影響旅客支付票價之義務。

4.5 美國

美國聯邦海事委員會(FMC)依據美國聯邦法規 46 § 44102-44103 條款對於客輪營運業者進行規範，該法規規範在美國領土或者屬地讓旅客上船的客輪業者，當其船舶可以容納 50 位旅客以上時，客輪業者所應該負擔的財務責任。藉由履約證書(Certificate of Performance)規範規定，要求客輪業者在航次取消時應歸還船票價金給乘客。另客輪業者需要提撥已收入但尚未履約的票價收入金額(Unearned passenger revenue)的 110% 作為擔保金額(每船最高以 1,500 萬美元為上限)(FMC, 2015a)。

另美國華盛頓州的州政府則要求客輪在停航前 15 天必須以書面方式先提出通知申請核准，根據該州的下列法規：RCW 81.84.070, 1993 c427, 1995 c 361 and RCW 80.01.040(4)、WSR 95-22-001 (Order R-435, Docket No. TS-941485), § 480-51-130, filed 10/18/95，該州的公用事業暨運輸委員會 (Utilities and Transportation Commission) 在核准渡輪公司停止營運的時候，最長可以核准的停航期間不得超過 12 個月。客輪業者暫時性的停航期間如果超過連續五天以上且未向公用事業暨運輸委員會進行申報，原核准的航線證書將被沒收 (Washington State Legislature, 2017)。

4.6 歐盟

歐盟第 1177/2010 號法規 (Regulation (EU) No. 1177/2010) 比照類似規範其他運式服務的方式，訂有針對保護海上及內陸水運乘客權益的最低保障法規。其中規定提供乘客或郵輪服務的客輪業者在行程中斷時 (interrupted travel)，有對乘客進行通知、協助、重新安排行程或退費及提供補償等措施之義務。相關重點摘述如下：

1. **通知：**若原定啟航行程有取消或延遲的情形發生，客輪業者或客輪場站應儘速在原定啟航後的 30 分鐘內通知旅客，另外還要在預估新的啟航及抵達時間確定後儘速通知旅客。
2. **協助：**若原定啟航行程有取消或延遲超

過 90 分鐘的情形發生，業者需提供相關的協助包括提供免費的點心或餐食，並視需要提供適當的住宿及客輪場站與住宿地點的接駁交通。

3. **重新安排行程或退費：**若原定啟航行程有取消或延遲超過 90 分鐘的情形發生，業者應提供其他最快抵達原定目的地的行程，且不得收取額外收費；或在 7 天內退還票款，並且儘速將旅客免費送回原來的出發地。
4. **提供補償：**原定行程取消或延遲，業者須依據票價的某個比例提供費用補償，除非該行程取消或延遲是因為天候不佳或不可抗力因素造成。

若原定行程取消或延遲是因為乘客錯誤所造成，客輪業者或客輪場站經營業者原則上可以免責。

另謝偉雯 (2018) 指出歐盟早於 1990 年間就套裝假期旅遊發布 90/314/EEC 指令，其中規範旅遊營業人應提供擔保，以備發生破產時，得對消費者提供財務上之保證，該指令後來為 2015 年 11 月 25 日發布 2015/2302/EU 指令 (訂於 2018 年 7 月 1 日實施) 所取代。在新指令中，除了加強消費資訊的充分揭露與業者破產時之消費者保護機制外，對於業者的定義，不再僅侷限於營業人與經銷商，還包括提供透過網路連結安排行程的業者，因此透過網站訂購旅遊相關的服務，也能獲得適當的保障。

依據該新指令第 17 條有關業者破產時消費者保護機制的規定，如係在業者之所在地發生破產致無法履約時，業者應返還所有旅客支付之費用。倘套裝旅遊契約中有包含旅客運送者，業者也應將旅客安全地送回原出發地；如係在業者未設點之會員國，發生破產，致無法履約時，亦應遵守該會員國之法令，提供相關之安全機制。不論係哪種破產保護機制，均應有效，且需包含所有合理可預見之費用，以得完全支應旅客因旅遊契約所生之所有費用，包括從第一筆至最後一筆之費用，及完成旅遊為止之所有的費用，甚至包括將旅客送回之費用。如在出發後發生業者破產時，業者仍須將旅客免費送回出發地，且如有必要者，住宿費優於送回費。

伍、客輪業者無預警停航消費者保護機制之我國相關法規說明

5.1 航業法相關規定

依據航業法第 13 條規定：「…船舶運送業經營國內固定客運航線，非有正當理由，不得減班或停航；減班或停航時，應於減班或停航三日前報請航政機關備查，並於營業場所公告及利用電信網路、新聞紙或廣播電視等方式周知乘客。但因不可抗力因素不及報請備查者，應即時周

知乘客，並於事後三日內報請航政機關備查。前項停航期間不得超過六個月。但有正當理由者，得敘明理由，向航政機關申請展延；展延期限為六個月，並以一次為限」。另航業法第 52 條及 53 條規定，違反上開規定之本國籍船舶運送業者或外國籍船舶運送業者，由航政機關處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善及得停止其營業之全部或一部，或得在六個月以內期間禁止在中華民國各港口上下乘客、裝卸貨物或入出港，未於限期內完成改善者，最嚴重將廢止其許可並註銷其許可證。另航業法第 14 條規定，船舶運送業應依主管機關所定保險金額，投保營運人責任保險，經營旅客運送者另應依主管機關所定保險金額為旅客投保傷害保險，爰交通部已據此另定「船舶運送業投保營運人責任保險及旅客傷害保險辦法」來處理相關議題，惟該等法令尚無規定客輪業者減班或停航時應提供乘客適當補償措施的相關規定。

5.2 國內固定航線載客船舶乘客運送定型化契約

依據消費者保護法第 17 條，中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。爰交通部依據前述航業法第 13 條等規定之精神，及參酌該部 101 年 6 月 5 日公告之

「臺灣本島與離島及離島島際間固定航線載客船舶運送定型化契約範本」，於民國 105 年 3 月 21 日公告「國內固定航線載客船舶乘客運送定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」，以透過制定定型化契約範本來減少因客輪航班突遭變更、取消，消費者損失求償無門；及辦理退票，卻遭收取高額手續費等消費糾紛，俾使消費者與運送業者互蒙其利。該 105 年公告的事項中與航班變更及停航事宜相關的內容包括：

1. 應記載事項第 7 項

- (1) 運送人應依船票所載或公告之發航日期、時間與航線，自發航港運送乘客至目的港，非有正當理由，不得任意變更。如有變更、增減班或停航時，應以顯著方式即時公告及利用有效方式通知乘客。
- (2) 運送人違反前項規定時，乘客得解除契約，辦理退票，且運送人不得收取手續費。如有損害，並得請求賠償。
- (3) 乘客因運送人超過合理運送時間之運送遲到而致損害者，運送人應負賠償責任。但運送人能證明其遲到係因天候變化、屬非可歸責於運送人之機件故障、航政機關命令約束或其他必要情況者，除另有交易習慣者外，其賠償責任以乘客因遲到而增加支出之必要費用為限。
- (4) 運送人於確定船舶無法依表定時間啟程、靠泊，致遲延三十分鐘以上，或變更航線、靠泊地點時，應即向乘客詳實說明原因及處理方式，並應視實際情形及斟酌乘客需要，適時提供下列協助：必要之通訊、必要之飲食或膳宿、必要之禦寒或醫藥急救之物品、必要之轉運或其他交通工具。
- (5) 運送人應合理照顧乘客權益，如受限於當地實際情況，無法提供前項協助時，應即時向乘客詳實說明原因，並妥善處理。
- (6) 因可歸責於運送人事由之突發性停航，除即時發布公告周知外，並應立即協調安排乘客改搭其他船舶或交通工具。如致乘客無法抵達目的地或接續其他交通工具時，運送人應提供必要之飲水、安排膳食住宿。

2. 應記載事項第 8 項

- (1) 運送人與乘客雙方發生運送糾紛時，運送人應即主動與乘客協調處理，且乘客不得藉故遲延下船。
- (2) 運送人應於明顯處所揭示下列資訊，並提供完整、透明化及有效之申訴管道：必要之通訊、必要之飲食或膳宿、必要之禦寒或醫藥急救之物品、必要之轉運或其他交通工具。
- (3) 運送人應合理照顧乘客權益，如受

限於當地實際情況，無法提供前項協助時，應即時向乘客詳實說明原因，並妥善處理。

- (4) 因可歸責於運送人事由之突發性停航，除即時發布公告周知外，並應立即協調安排乘客改搭其他船舶或交通工具。如致乘客無法抵達目的地或接續其他交通工具時，運送人應提供必要之飲水、安排膳食住宿。

另外，該定型化契約範本除於應記載事項第 9 項有提及風險分擔之約定外，其餘內容並無相關之約定，惟其主要係規範運送人對於乘客因運送所受之傷害應負賠償責任，並應為乘客投保傷害保險，俾將運送人原須安全送達旅客的責任用保險的方式來分擔，而非針對無預警停航的風險分擔。

5.3 旅行業相關規定

目前我國旅行業相關可以參考的機制包括業者需購買履約保證保險、設立中華民國旅行業品質保障協會，及訂定「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」等，分別說明如下：

1. 旅行業者需購買履約保證保險

現行旅行業管理規則第二十四條規定，旅行業辦理團體旅遊或個別旅客旅遊時，應與旅客簽定書面之旅遊契約，該契約內容應載明事項包含責任保險及履約保證保險有關旅客之權益。依據金融監督管

理委員會保險局(2021)提供資訊，旅行業履約保證保險的重要內容包括：旅行業履約保證保險是對於投保的旅行社在保險期間內，向旅遊團員收取團費後因財務問題無法啟程或完成全部行程，致旅遊團員全部或部分團費遭受損失時，由承保的保險公司依保險契約之約定對旅遊團員負賠償之責。必須注意的是，如果旅遊團員若以信用卡簽帳方式支付團費後，已經依照信用卡使用約定書的規定，出具爭議聲明書請求發卡銀行暫停付款或將其繳付的款項扣回者，則視為未有損失之發生，此時保險公司將不會賠償。保險公司在保險契約有效期間內對個別旅遊團員之賠償金額，僅以旅遊團員所遭受損失之團費為限，對所有旅遊團員之賠償總金額則以保險契約所載之保險金額為上限。倘所有旅客之團費損失合計超過保險契約所載之保險金額時，保險公司則按比例賠償。

有關本保險之保險金額，依據旅行業種類不同，其上限規定：綜合旅行業為新臺幣六千萬元；甲種旅行業為新臺幣二千萬元；乙種旅行業為新臺幣八百萬元；綜合、甲種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣四百萬元，乙種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣二百萬元。旅行業已取得經中央主管機關認可足以保障旅客權益之觀光公益法人會員資格者，其履約保證保險應投保最低金額如下，不適用前項之規定：綜合旅行業新臺幣四千萬元；甲種旅行業新臺幣五百萬

元；乙種旅行業新臺幣二百萬元；綜合旅行業、甲種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣一百萬元，乙種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣五十萬元。

至於旅客發生保險事故時申請理賠旅行業履約保證保險的方式為：旅客在發現旅行社倒閉無法出團時，或在國外旅遊時因國內旅行社倒閉積欠當地旅行社費用而遭扣團時，應立即向觀光局報案，通常觀光局會指派中華民國旅行業品質保障協會處理理賠事宜，公告期間（通常為一個月）接受旅遊團員報案登記繳交理賠文件，再統一向保險公司申請理賠，旅遊團員理賠時應檢具下列文件：理賠申請書、旅遊契約、支付旅遊團費時要保人所簽發之代收轉付收據、付款憑證或單據正本、保險公司所要求之其他相關之證明文件。

2. 設立中華民國旅行業品質保障協會（簡稱旅行業品保協會）

依據旅行業品保協會官網資料（2021）及電話訪談協會人員，該協會成立於 1989 年，是由旅行業自行組成來保護旅遊消費者的自律性社會公益團體。旅行業品保協會現有會員旅行社，總公司有 3076 家，分公司有 850 家，合計 3926 家，約占臺灣地區所有旅行社總數九成以上。旅行業品保協會使旅遊消費者有充分的保障，也促使其會員旅行社有合理的經營空間。如何做好旅遊消費者與旅行業者溝通的橋樑，是該團體努力的目標，也希望透過團

體的努力，能讓旅遊市場有一個永續的榮景。

旅行業品保協會成立的宗旨是提高旅遊品質，保障旅遊消費者權益。因此，當旅遊消費者參加了該協會會員旅行社所承辦的旅遊，而旅行社違反旅遊契約，致旅遊消費者權益受損時，得向該協會提出申訴，經過該協會旅遊糾紛調處委員會的調處後，如承辦旅行社確實有違反旅遊契約而負起賠償責任時，由承辦旅行社於 10 日內支付賠償金，逾期未支付者，由旅行業品保協會就旅遊品質保障金項下先予代償，再向該承辦旅行社追償。如屬會員財務困難，無法繼續營業者，致旅遊消費者受有損害者，須經該協會旅遊糾紛調處委員會認定符合章程及辦事細則規定時，依規定代償。

旅遊品質保障金的來源是由會員繳納，內容分為永久基金（退會時不退回）和聯合基金（退會時可退回）二部分。綜合旅行社繳納永久基金新臺幣（以下同）10 萬元，聯合基金 100 萬元；甲種旅行社永久基金 3 萬元，聯合基金 15 萬；乙種旅行社永久基金 1 萬 2 仟元，聯合基金 6 萬元。截至目前為止，旅遊品質保障金約 7 億元，以這 7 億元基金的孳息，作為會務推廣之用；至於基金本身主要用來處理業者投保履約保證保險所沒有涵蓋的範圍。2007 年底，為解決會員投保履約保險及減輕保費支出，品保協會推出新臺幣一億元會員履約大共保，對於會員及旅遊消費者

更有保障。品保協會總會設於臺北，另設有中部及南部辦事處，部分業務會委請地方的旅行商業同業公會處理。

3. 訂定「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」

鑑於近年郵輪旅遊因天候或意外事件致須變更航程衍生消費糾紛事件頻傳，交通部於 109 年 2 月 6 日公告「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」，其中應記載事項規範旅行業宜告知旅客購買郵輪旅遊行程取消、延誤等相關保險；及旅行業應依主管機關之規定投保責任保險及履約保證保險，並應載明保險公司名稱、投保金額及責任金額；如未載明，則依主管機關之規定。旅行業如未依前項規定投保者，於發生旅遊事故或不能履約之情形，以主管機關規定最低投保金額計算其應理賠金額之三倍作為賠償金額。

5.4 綜合評析

綜觀上述國內相關法規，航政主管機關現行已有「航業法」、「船舶運送業投保營運人責任保險及旅客傷害保險辦法」及「國內固定航線載客船舶乘客運送定型化契約」等法令規範固定航線客輪的減班或停航及其相關罰則等事項，但針對客輪業者無預警停航時乘客的消費者權益保障的履約保證機制則尚無如「旅行業管理規則」及「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨

其應記載及不得記載事項」中有關業者應投保履約保證保險，及告知旅客購買郵輪旅遊行程取消、延誤等相關保險之訊息等規範，亦無要求客輪業者需提供擔保或提撥保證金的規定。

另外，綜觀本研究所蒐集之各國法令資料，我國及其他國家或地區就有關客輪業者原定行程改變如延遲或停航時，對旅客權益保護之機制主要有 4 種做法，包括：業者應提前向主管機關申報、業者應將航程改變資訊即時通知大眾或乘客、行程取消或延遲時業者應歸還船票價金，及業者需提撥擔保或保證金等。資料顯示，所有國家及地區都有明文規定要求客輪業者在停航前或行程改變後要向主管機關申報或通知大眾或乘客相關資訊；多數國家有明文規定要求客輪業者於行程取消或延遲應歸還船票價金；美國、歐盟及澳門的法規特別強調客輪業者需要有足夠的財務準備，要求業者需提供擔保或提撥保證金，以有效落實對乘客的履約保證機制，這一部分可供我國未來修訂相關政策參考。

陸、客輪業者無預警停航之消費者保護機制方案評估

綜整上述文獻、國內外相關法規及客輪業者現行實務做法之基礎上，本節將依據業者及專家的意見，分別從商業機制及

法令機制層面進行相關方案的實證評估。業者意見的收集係透過電話的結構式訪談(structured-interview)、問卷調查與電話追蹤之方式進行，專家意見的部分則透過見面訪談的方式進行。

6.1 商業機制層面的方案及評估準則擬定

在商業機制層面方案擬定部分，研究團隊首先以電話訪談參與本研究的客輪業者，詢問其對於興蘭海運公司因財務不佳停航造成預售船票後無法完全履約或者足額退回票款問題的可行解決方案之見解。多數客輪業者皆表示目前的售票與營運方式已經歷多年的運作，並無太大問題，所以傾向維持現狀的方案，然而政府相關部門的專家表示現行做法有改善的空間，維持現狀的方案可能與社會大眾的期待有落差，所以建議應加入其他方案一起討論。經彙整業者、專家及研究團隊成員的意見，在商業層面的解決方案，除了將維持現行做法當作對照組之方案外，尚有要求業者購買履約保險，及由業者成立類似中華民國旅遊業品質保障協會的機制等兩方案，爰擬訂出以下三方案進行後續的評估與比較：

方案 1：維持現有規範，不增加新的經濟管制措施，由業者自律。

方案 2：參照政府現行以法規規範旅行業者應購買履約保證保險之做法，

要求客輪業者向產物保險公司購買履約保險，以保障客輪乘客權益。

方案 3：參照由旅行業組織成立中華民國旅遊業品質保障協會來保障旅遊消費者權益的機制，成立客輪業者運輸品質保障證協會，以保障客輪乘客權益。

另為對以上三項可能方案進行客觀評估，需進一步研擬評估準則。從主要利害關係人角度及訪談結果，該評估準則可以區分為客輪業者利益考量因素及乘客(消費者)利益考量因素兩大類。依據訪談內容，如果要求業者購買履約保險，其主要關心的部分是該保險費成本是否可以反應到船票票價，因為國內線旅客船票的票價受政府管制，並不能隨意調漲；另外，品保協會的機制需要業者於初期投入大筆的費用當作基金，品保協會的會員每年還需要繳交常年會費以支應協會配置工作人員等行政成本，這些都是需要考慮的成本，業者也相當在意，可能因此提高業者成本而侵蝕利潤或將該成本轉嫁至消費者。在乘客消費者利益考量因素部分，以旅行業品保協會為例，其目前主要的服務據點僅在臺北的總會，及中部與南部的辦事處等三處，相較於販賣履約保險的產物保險公司據點遍佈全臺各地，在服務的便利性上有相當大的差異存在。上述客輪業者利益考量因素及消費者利益考量因素項下之各

細項因素一併於調查時向受訪者說明，其內容如下：

1. 客輪業者利益考量因素：因為不同的救濟方案會導致客輪業者產生成本差異，包括初始的投入成本、年度經常性成本、及增加之成本可否轉嫁到船票售價上。

(1) 初始投入成本：以中華民國旅行業品質保障協會為例，會員依照其公司的規模大小，需繳交 7 萬 2 仟元至 110 萬元不等新臺幣的保證金，而產物公司的履約保險並不需繳交初始投保保證金。

(2) 經常性成本：以加入中華民國旅行業品質保障協會為例，每年需繳交 3,000 元的常年會費，而購買產物公司的履約保險則僅需每年依照營業額度的高低，繳交一定比家的商業保險費（通常為數千元到數萬元之間）。

(3) 增加的成本可否反應到票價：因為品質保障協會制度的建立是以繳交保證金為主，如果沒有任何理賠產生，該保證金會一直保留在協會，並不適宜反應到票價上。反觀購買產物公司的履約保險是實際的費用支出，比較有可能反應到船票售價。

2. 消費者利益考量因素：客輪業者財務困難而導致旅客權益受損害時，旅客希望其權益可以獲得充分的保障、可及時獲

得補償，及申請補償管道具便利性。

(1) 旅客權益充分保障程度：以旅行業的履約保證制度來看，產物公司所販售的商業保險單一事件之理賠金額有其上限，而中華民國旅行業品質保障協會對於單一事件的理賠金額上限則可高達新臺幣一億元。

(2) 理賠的即時性：商業性保險的理賠需要經過層層審核，即使審核通過後，也要有一段較長的理賠作業緩衝期，受害旅客方能取得賠償金。而中華民國旅行業品質保障協會通過籌設旅行業履約保障制度，由旅行業品質保障基金撥出額度，自辦高達新臺幣一億元的履約保障，一旦品保會員旅行社惡性倒閉，將立即由基金支應，保障提高且理賠速度可加快。

(3) 理賠便利性：以旅行業品質保障協會的服務據點來看，全國主要有三處。然而產物保險公司的業務範圍及服務據點較多，相對較為便利。

6.2 業者對商業機制層面方案評估結果

有關商業機制層面方案的評估，以國內客輪業者為調查對象，在第一部分調查階段中，研究團隊首先逐一向受訪者明上述三項方案的內容，包括後兩種方案可能的保費金額及業者須向品保協會繳交的

保證金額度等，然後由受訪業者對各方案進行選擇。調查母體樣本共計 27 家客輪業者（包含 26 家經營臺灣本島與離島國內固定航線客輪業者，及 1 家額外訪談的馬祖群島島際間主要的客輪業者（因離島島際間的客輪業者不常提供預售票給散客，所以非本研究的重點）），其中有 16 家經營臺灣本島與離島間的客輪業務的公司願意接受本研究的結構式訪談，另有 1 家離島島際客輪公司受訪，未聯絡上或拒絕接受訪談的公司則有 10 家。

依據該階段訪談結果，絕大多數受訪公司於受訪時，初步皆表示現行的管理運作制度情況良好，尚無必要為了一、兩家新成立的客輪公司而改變原來的管理機制，並傾向於第 1 個維持現況的方案，但經研究團隊進一步詢問：「如果主管機關一定要採取新的措施以進一步保障購買預售票的客輪乘客權益」，而只有第 2 及第 3 個方案可以選擇時（可單選亦可同時選擇兩方案），則有 15 家業者僅選擇以購買商業性履約保險較為合適，另有 2 家往來臺灣本島與小琉球間的客輪業者則表示成立品質保障協會與購買商業性保險皆為可以接受的方案。

在受訪者回答完第一部分調查階段的問題後，研究團隊緊接著詢問受訪公司是否願意回答第二部分有關影響選擇方案的背景因素問題，共有 14 家公司願意協助回答。調查方式為由參與業者就三個方案

其各細項因素可能表現進行 1 至 5 分（代表極差至極好）的評分，再詢問其極差至極好等 5 項評分在上限 100 分的範圍內分別約略是幾分到幾分的區間範圍，以透過模糊語意值修正問卷結果。受訪者的回覆經過比較分析後，可瞭解業者偏好某一種解決方案的背後原因，以利政府未來施政之參考。第二部分問題有關方案評選考量因素之調查結果分析如下：

依據該部分 14 家參與業者答覆之問卷顯示（詳如附錄 1），有關客輪業者利益考量因素部分，方案 2（客輪業者購買履約保險）在初始投入成本、經常性成本及可否反應到票價等三項評估準則的分數皆高於方案 3（成立客輪業者運輸品質保障協會）。有關消費者利益考量因素部分，在三個方案中，方案 1 在旅客權益充分保障程度及理賠的即時性皆獲得最低的分數，而方案 2（客輪業者購買履約保險）在所有的評估準則包括旅客權益充分保障程度、理賠的即時性及理賠便利性皆獲得最高的分數。總體來說，方案 2 以客輪業者購買履約保險的方式得到最高的總評分。

為瞭解該階段調查結果之統計數據背後隱含意義，除了在訪談中受訪者主動提到外，研究團隊也在訪談後進一步視需要追蹤訪問業者。從電話訪談與後續聯絡得知，多數的離島客輪業者認為目前的售票與營運方式已經歷多年的運作，並無太大問題，直到新進的興蘭海運公司發生停

航與退票延遲事件後，才有因應提出新的經濟管制措施的想法，如此對於既有營運良好業者實屬不公平，且在國際運輸產業界，對於解除經濟管制的發展趨勢是業者所樂見。若要增加新的管制規範，目前的離島客輪業者多數都是持反對的意見。某既有業者即主張，如果要增加新的經濟管制措施，應該也僅是針對新加入的業者，因為新加入的業者並無過去的營運業績可以參考，所以相對的穩定情況較為不明，所以應可加以適當的經濟管制措施，以保障購買預購票的散客之權益。另有業者建議可在不影響現有業者的權益情況下，對於新加入的公司要求提出一定金額的擔保放在航政主管機關，過三年營運觀察期後方可提出申請要求退還該擔保金。如此一來，既不影響現有業者的正常營運，也可提高乘客的保障。

6.3 法令機制層面方案之專家建議

除了研擬及評估上述商業層面方案外，為了研議更周延的方案以因應未來可能再發生客輪業者停航衍生消費爭議的問題，本研究亦蒐集計 11 位相關領域專家，包括消費者文教基金會委員會召集人、客輪公司管理階層、航運主管機關官員，及航政法規學者等之意見（各專家意見摘要詳如附錄 2）。經研究團隊依執行的難易程度按短期、中期及長期可推動的事

項，彙整歸納出以下幾項法令機制層面的方案建議：

1. 短期（立即可做）可執行

國內經營固定航線的客輪業者一般規模較小，應有適合的管理機制，並與大型貨運航商的監管方式有所區別，例如需要考慮小型客輪業者是否具有應付新的財務擔保要求的能力。目前定型化契約的推動對於旅客權益的保護已趨完善，所以應落實定型化契約的執行。另除經營離島航線業者倒閉有可能影響鄉民基本交通之權益外，其他觀光航線多為多家業者在經營，故如有業者倒閉，仍有足夠替代運能提供，致結果多僅單純涉及消費者退費事宜，而非大規模之運送糾紛，爰依成本效益及民眾需求，與其修法、建置系統或聘僱會計師進行財務監督，建置及落實一套處理及救濟之流程似較為實際。

2. 中期（考量輔導及協調時程需約 1 至 3 年）可執行

有的客輪業者預售的船票數量多及年限長遠，雖然限制客輪業者之預售船票天數及數量，恐會干預業者營運自主，但若限縮預售票期間在半年內及限制售票量，對無法履約的風險應會降低，而保險公司也較易估算此類風險，增加保險公司提供此類保險的意願。另因旅行社有健全的履約保證，若發生問題可以透過中華民國旅行社業品保協會提供擔保，所以旅客透過旅

行社購票較有保障，建議政府可以輔導較小型的客輪公司，使其票務的銷售及市場營銷透過旅行社系統來進行，讓船東專注於其船舶的營運及維護。

3. 長期 (考量立法程序需約 3 至 5 年) 可執行

現行國內法規並無要求投保履約保險，所以客輪業者目前並未投保，且因難以估算潛在風險的額度，可能無保險業者會出售此類保險商品。但有受訪外籍業者、學者及專家指出，業者投保應可維護業者及消費者雙方權益，履約保證保險或保證措施可以參照旅行業者或遊覽車業者投保相關保險，也可在客輪公司售票時，除現行已包含的旅客傷害保險外，思考強制併入未履約的保險機制；保險公司可以發揮很好功能，因為保險公司會隨時去監督與查核。另有專家建議，政府若規定要國內客輪公司購買破產時的運送履約保險，政府可能需要提高離島客輪的補貼額度，否則小型客輪公司只能反應在船票售價。如政府不提高補貼，或許也可以考慮成立一個安定基金 (或類似的互保協會，或建立第三方管理機構)，來處理國內客輪破產而未履約的乘客風險。

另外，在海上貨運部分，美國的主管機關有要求船舶靠泊美國港口的船東及準船東提供一定金額的擔保 (BOND)，以因應貨運或裝卸糾紛及船員違法行為所衍生的費用。有較大型客輪業者受訪者指出，

如果政府考慮規定業者需提供履約保證來提升乘客保障，則或許要求業者提供擔保的方式會比規定購買保險的方式來得可行，在公司倒閉後，政府可以要求以這些擔保金額用來進行後續旅客疏運的安排；所以航政法規專家建議在影響業者最少及保護消費者的前提下，可參考比照現行船務代理業管理規則第 13 條規定等做法 (船務代理業代理之委託人無自有船舶者，應提供該委託人之保證金新臺幣九百萬元，並設定質權予航政機關。委託人來臺營運三年以上，無不良紀錄，得申請退還該保證金。該保證金得由本國銀行出具之保證書等方式替代之)，修正我國航業法及船舶運送業管理規則，不論新舊客輪業者，以質押保證金的方式給航政單位，滿三年或一定期間內無不良紀錄者，得以專家會議決定是否退還或做必要之處理。但也有受訪專家指出履約保險對小型業者來說較易負擔，若採用保證金制度則需投入一筆暫時無法動用的巨額資金。

柒、結論與建議

7.1 結論及建議

販售船票等降低乘客於客輪業者無預警停航時的損失風險等做法，但僅屬部分業者的自願性行為；另政府雖訂有相關定

型化契約範本，但目前對客輪業者並無要求以提撥財務擔保的方式落實履約保證機制，致興蘭海運公司無預警停航後仍造成預售票退款的糾紛並耗費大量政府行政資源處理後續事宜。透過本研究國外法規的啟發、國內業者及專家意見之實證資料得到的建議方案，可提供我國政府部門強化未來相關管理及政策機制之參考。

本研究結論包括：針對本研究客輪業者無預警停航案的案例，有關客輪乘客的消費者保護機制主要涉及企業履行商品或服務的保證、消費者申訴的機制，及兼顧消費者權益與企業經營者利益等部分；相關國家採取的做法主要有業者改變航程前需提前向主管機關申報、航程改變資訊即時通知大眾或乘客、退還票款及提撥擔保或保證金；依據調查業者意見顯示，多數客輪業者因財務規模小而傾向維持現行管理機制不增加新的經濟管制措施（方案 1），在新增的商業機制層面方案中，經業者評估後以購買商業性履約保險（方案 2）為最高分的方案，至於成立客輪業者運輸品質保障協會（方案 3），因對業者來說成本較高而居次；在法令機制層面的專家意見認同由客輪業者投保履約保險的可行性，並提出可由客輪業者事先提撥擔保金（保證金）以作為後續維護乘客消費者權益之用，但應考慮小型業者的經濟能力而須同時提出其他可行的方案。

考量客輪業為公共運輸業之一，政

府應為審慎制定與設立管理辦法與機制，且業者應有負擔社會責任之義務，另參酌美國及歐盟於法規中強調客輪業者需要有足夠的財務準備，以有效落實履約保證機制。因此，若要解決停航之相關問題，除了設立企業資本規模之要求（現行航政法規已有規範客輪業者的最低資本額）外，業者若要販售預售票，政府亦需督促其提供履約保證，以保障消費者權益。爰經研究團隊彙整調查結果，依執行之難易程度建議政策層面可依序推動的事項包括：短期應落實推動客輪業者的定型化契約內容及消費者的申訴機制與管道。中期應宣導業者限縮預售票期間在半年內及限制售票量，以降低無法履約的風險；另輔導較小型的客輪公司，使其票務的銷售及市場營銷透過旅行社系統來進行，以透過旅行業的履約保證機制來保障無預警停航時乘客之權益。長期部分則可參照旅行業管理規則第二十四條規定，修法強制要求客輪業者船票應載明事項包含履約保證保險有關旅客之權益，藉此要求客輪業者購買履約保險（內容包括例如：賠償金額上限、保險金額（可依不同客輪業者規模而訂）、理賠方式等），以建立客輪業者投保相關履約保險之履約保證機制；或修正我國航業法及船舶運送業管理規則，不論新舊客輪業者，以質押保證金的方式給航政單位，滿三年或一定期間內無不良紀錄者，得以專家會議決定部分退還。

7.2 研究限制與未來研究方向

本研究實證意見的調查對象主要為客輪業者及學者專家，雖然專家中有一位受訪者為消費者文教基金會委員，但未來若能增加消費者代表的受調查人數將能增加消費者方意見的代表性。另蒐集完整的國外相關法規及政策機制有困難性，本研究在有限的研究時間及管道下盡力蒐集，但仍難免有疏漏的可能，這部分未來仍有可加強的空間。至於本研究初步研擬建議的因應方案雖經初步評估具可行性，但或因觀點不同及資訊不全面完整等因素，在未來落實上可能仍需透過座談會等方式徵詢消費者、業者及政府主管機關之意見，並在執行層面上考量消費者保護、兼顧業者利益，及航政主管機關之意見並進行必要的行政協商，以提升方案落實的可行性。

另外，考量經營貨物運送的船舶運送業者與經營固定航線的客輪業者，兩者之營運型態與規模一般來說差異大，所以是否需要及如何在我國現行航運相關法規進行調整與相關設計；及客輪業者是否應參照旅行業者成立品保協會（第三方管理機構），督促無法履約的會員業者盡速支付乘客補償金，或是透過客輪業者共同成立的基金（或如安定基金）代為賠償；或是採取貨櫃輪船公司聯盟的機制（或如互保協會），由聯盟內的夥伴業者來共同承受無法履約業者的履約義務以保障客戶的做法，都是未來值得進一步研究的課題。

參考文獻

交通部，2017a，航港局要求興蘭海運積極處理停航後旅客權益事項，https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201704160001&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard, 2017年04月16日。

交通部，2017b，航港局成立興蘭海運停航專案處理小組解決旅運爭議，https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201704210010&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard, 2017年04月21日。

交通部，2018，航港局監督興蘭海運公司償還消費者退款完成，https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201801080002&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard, 2018年01月08日。

自由時報，2017，興蘭海運惡性倒閉逾百人受害 屏縣消保官協助求償，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2039053>, 2017年12月31日。

林德瑞，2007，從消費者主權論我國消費者保護法之規範，*消費者保護研究*，第08輯，203-234。

金融監督管理委員會保險局，2021，旅行業責任保險及旅行業履約保證保險的重要內容，<https://rm.ib.gov.tw/Pages/Insu.aspx?Dir=013000&PKID=e586e787-1c10-4220-8a99-8f7366407c76>，2021 年 09 月 22 日。

旅行業品保協會官網資料，2021，中華民國旅行業品質保障協會，http://www.travel.org.tw/info.aspx?item_id=1&class_db_id=66&article_db_id=75，2021 年 09 月 22 日。

黃明陽，2011，*消費者保護法入門*，臺灣商務印書館，臺北市。

廖世机，2014，消費者政策在兼顧消費者、企業經營者及社會整體的福祉，*消費者保護研究*，第 18 輯，201-206。

謝偉雯，2018，從歐盟旅遊指令之修正看我國旅遊消費者保護之未來，*消費者保護研究*，第 22 輯，39-70。

Federal Maritime Commission, 2015a. Responses of American Cruise Lines, Inc. to Questions for the Record Federal Maritime Commission Hearing on Passenger Vessel Financial Responsibility.

Marketwired, 2011. Groupon Has Partnered up With Macao Dragon and Sold Over 60,000 Ferry Vouchers, Generating Over HKD \$4 Million. Available at: <http://www.marketwired.com/press-release/groupon-has-partnered-up-with-macao-dragon-sold-over-60000-ferry-vouchers-generating-1501802.htm> (accessed 25 March, 2018).

Washington State Legislature, 2017. Indefinite discontinuance of service. Available at: <https://apps.leg.wa.gov/WAC/default.aspx?cite=480-51-130> (accessed 31 August, 2018).

附錄 1 方案評估敘述性統計分析

考量因素 / 方案	初始投入成本			經常性成本			可否反應到票價			旅客權益保障			理賠即時性			理賠便利性		
	方案 1	方案 2	方案 3	方案 1	方案 2	方案 3	方案 1	方案 2	方案 3	方案 1	方案 2	方案 3	方案 1	方案 2	方案 3	方案 1	方案 2	方案 3
1	4	4	2	3	3	2	5	5	5	4	3	4	5	3	3	5	3	3
2	1	5	2	1	3	3	1	3	3	1	4	3	1	4	3	1	4	2
3	2	3	3	2	3	4	2	3	3	2	5	5	2	5	5	2	5	5
4	3	3	4	4	3	4	4	4	2	4	4	4	4	3	4	4	3	4
5	3	2	2	3	2	2	4	4	3	3	4	3	5	2	2	5	2	2
6	5	3	3	5	3	3	5	3	3	5	4	3	5	1	3	5	3	3
7	4	5	3	3	4	3	4	4	3	4	4	3	5	5	3	5	5	3
8	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2
9	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
10	4	5	4	4	3	4	5	5	4	3	5	4	2	5	4	2	5	4
11	1	3	3	1	3	3	1	3	3	1	3	3	1	3	3	1	3	3
12	2	2	2	2	3	2	2	3	3	2	4	4	2	4	4	2	4	4
13	2	2	3	3	4	3	4	3	3	4	4	3	4	3	3	4	3	3
14	3	5	4	3	5	4	3	4	4	3	5	4	2	2	3	4	2	3
總分	42	51	42	42	48	44	48	53	46	44	58	50	46	49	47	48	51	46
標準差	1.30	1.22	0.96	1.24	0.85	0.95	1.45	0.80	0.91	1.29	0.66	0.85	1.59	1.29	0.93	1.55	1.08	0.99

方案 1 (維持現況) 總分：270 方案 2 (購買履約保險) 總分：310 方案 3 (成立品保協會) 總分：275

附錄 2 訪談專家意見摘要表

專家編號	專家背景	意見摘要
1	資深航運學者	有關國內固定航線的小型客輪管理，因為規模較小，與公司治理的關係較為薄弱，建議可以參考公車的管理（有的縣市車船管理處就是兩者皆管），對其進行相關的財務監理。
2*	國籍客輪業者管理階層	1. 目前定型化契約的推動對於旅客的保護已趨於完善，如果客輪公司破產又預先售出許多的票，肯定也是切票的買方貪圖便宜船票。
3*	國籍客輪業者管理階層	2. 在海上貨運部分，美國的主管機關會要求船舶靠泊美國港口的準船東（貨運合約上的船東）提供一定金額的擔保（BOND）（例如 10 萬美元），將來如果有貨運或裝卸其他的糾紛時候，直接由此擔保中扣除，以避免因為貨物承運的糾紛求償無門。另真正的船東也會被美國主管機關要求對於船員的可能違法行為（例如船員棄船而非法滯留美國提出一定金額的擔保，以備將來若有違法行為，可直接由擔保者（bond issuer）直接負責，本公司目前此部分的擔保是藉由透過一個保險仲介公司來提供船員部分所需的擔保。
4*	國籍客輪業者管理階層	3. 目前本公司僅對於乘客的意外傷害部分有投保保險，對於營運的部分如因公司倒閉而造成的乘客損失風險，法規上並無要求投保，所以本公司目前並未投保，且可能無保險業者會出售此類保險商品，困難以估算其潛在風險的額度。但如果政府有考慮規定業者需要提供乘客此類保障，則或許考慮要求業者提供擔保（bond）的方式會比規定購買保險的方式來得可行，公司倒閉後，政府可以要求這些擔保金額用來進行後續旅客疏運的安排。 4. 以本公司來看，若以購買政府公債方式存放在航政主管機關處當成萬一破產時的履約保證，在財務上是可以負擔得起的。但對國內有許多的小船客輪公司，即使小至 200 萬的保證金提存，都有可能影響到小船公司的資金調度與後續營運，需要謹慎考慮這些小客輪公司是否具有應付新的財務擔保要求的能力。 5. 政府若規定要國內客輪公司購買破產時候的運送履約保險，政府可能需要提高離島客輪的補貼額度或小型客輪公司只能反應在船票售價。如政府不提高補貼，或許也可以考慮成立一個安定基金（或類似的互保協會），來處理國內客輪破產而未履約的乘客風險。
5	外籍客輪業者董事	1. 建議台灣政府可對於較小型的渡輪公司加以輔導（例如布袋港與馬公港間的小蜜蜂渡輪），使其票務的銷售都是透過旅行社系統來進行，讓船東專注於其船舶的營運及維護，市場營銷則交給旅行社處理。再者，散客如果透過旅行社購票，則就會有適當的保險存在，目前的麗娜輪行駛於蘇澳與花蓮間就是全部透過旅行社來售票。 2. 另外一個可行的做法，即是渡輪客船公司於船票銷售時，即被要求購買意外傷害的平安保險，可思考建議加入強制併入未履約的保險機制，但唯一的顧慮是，有的渡輪公司預售的船票數量眾多及年限長遠，則保險公司很難去估算此類的風險，甚而影響保險公司提供此類保險的意願。
6	資深金融學者	履約保證保險或保證措施可以參照旅行業者或遊覽車業者投保相關保險。但視主管機關態度，看可以以何種方式約束業者。事實上，保險公司可以發揮很好功能，因為保險公司會隨時去看、監督與查核。
7	金融業者董事長	一般海上保險相當完備，而關於國內固定航線客運船舶運送業對消費者權益維護，主要是業者和消費者，看看是否可經由業者投保維護雙方權益。
8	消費者文教基金會委員	1. 我建議站在消費者立場，最好是要有履約保證。但船舶運送業管理規則並沒有訂相關的擔保規定，我認為如果說固定航線，旅客一定是透過旅行社，旅行社有所謂的履約保證，而這履約保證是非常健全，所以不能成行的話，大概都透過中華民國旅行業品保協會那邊就有一些擔保。

		<p>2. 履約保證保險算是保險型態，所以旅行社投保之後，如某團出問題，可在旅行社投保的額度內來做理賠，但這裡賠不是賠給旅行社，是賠給旅客費用。業者不用交幾百萬的保證金，因為保證金如果用本票來交，等於其資金就卡住，但如果用保險，應該是可以負擔的。</p> <p>3. 可以限制預售票的天數，不要預售未來半年、一年的票，那風險就會降低。自己直接向客輪業者購買預售票的散客，該預售票一定要有一個期限限制，另散客若於前一兩天才購票，在這種情況下預售票也不會有太大風險。</p>
9	海事法規學者	<p>「三大貨運航商」及「國內固定航線客輪航商」，規模及財務狀況差異很大，預警機制等必須區分，儘量不要混在一起談。</p>
10	航政主管機關官員	<p>1. 目前除經營離島鄉民基本交通之業者倒閉，可能為影響民眾的權益外（此部分目前係藉由補貼機制協助業者經營），其他主要經營觀光航線之業者多處在多家競爭之市場，故如有業者倒閉，仍有足夠運能提供，故其倒閉多僅單純涉及消費者退費事宜，非大規模之運送糾紛，故依成本效益及民眾需求，與其修法、建置系統或聘僱會計師進行財務監督，建置一套處理及救濟之 程似較為實際。</p> <p>2. 針對國內固定航線客船業者修法比照「旅行業管理規則」辦理履約保證（金）保險較為實際可行（海運承攬運送業亦有保證金），俾利保障消費者權益，惟依管理業者之經驗而言，如僅修正管理規則，無相關罰則或牽制手段，政策會較難以推動。</p> <p>3. 限制客船業者之預售船票天數，已干預業者營運自主，且控制金額範圍僅為概估風險，建議不可行。</p>
11	航政法規專家	<p>在影響業者最少及保護消費者的前提下，建議比照我國《船務代理業管理規則》第 13 條的內容「…船務代理業代理之委託人無自有船舶者，應提供該委託人之保證金新臺幣九百萬元，並設定質權予航政機關。委託人來臺營運三年以上，無不良紀錄，得申請退還該保證金。前項保證金得由本國銀行出具之保證書…替代之。」，可適度修正我國《航業法》及《船舶運送業管理規則》，調整方向包括：</p> <p>1. 法規標的：</p> <p>(1) 以船舶運送業公司業者為標的而非個別航線為標的。</p> <p>(2) 針對新舊業者都適用。</p> <p>2. 保證金額：</p> <p>(1) 以新臺幣某一金額為主（金額可依該航線營業額調整或固定金額另定之），並賦予航政機關質權，以上金額得由本國銀行出具之保證書替代之。</p> <p>(2) 保證金以定額為主：目前依據船務代理業管理規則第十三條規定，代理之委託人無自有船舶者，保證金為九百萬元（與船務代理業最低實收資本額相當）；而海運承攬運送業管理規則第十一條規定海運承攬運送業者於申請核發許可證時，應繳納保證金新臺幣三百萬元，每增設一分公司應增繳保證金新臺幣三十萬元。</p> <p>(3) 保證金為不定額：如澳門特別行政區第 34/2009 號行政法規（海上客運）第六條（經營業務的要件：屬依法在澳門特別行政區設立者，其已全數繳付的公司資本不得少於澳門幣一千萬元）與第十二條（擔保：擔保的金額為營運公司的公司資本的百分之二十）。</p> <p>(4) 保險金額不應超過船務代理業及海運承攬運送業的保證金金額，建議暫定為台幣一百萬元，實際金額仍需經詳細評估決定。</p> <p>3. 退還機制：《船務代理業管理規則》規定業者申請退款時（含營運滿三年或未滿三年而不經營的情況），需無不良紀錄，始得申請退還該保證金。由於無不良記錄在實際執行上可能會造成官員及業者的見解不同、造成爭議，因此建議以組成專家委員會（成員含財會、消保等專家）方式，決定是否退還或做必要之處理。</p>

* 註：編號 2,3,4 受訪專家為同一家經營客輪業務的業者。

