

消費者保護研究

第 29 輯

行 政 院 編 印

中 華 民 國 114 年 5 月

編輯說明

- 一、為有效推動我國消費者保護工作，促使行政理論與實務與時俱進，進而帶動本領域的學術研究風氣，自民國 84 年起，每年徵求各界就消費者保護理念、法規及制度相關議題撰擬論文，經審查收錄後，出版提供消費者、機關團體及學界參考運用。
- 二、本輯承蒙各界踴躍投稿，謹在此對所有投稿者致以十二萬分之謝意。本輯共收錄 5 篇稿件，為學者及相關行政人員就消保法之服務責任規範、顧客騷擾管理與消費者保護、網路世代我國政府推廣 AI 應用研析、促進多元共融與金融消費者保護之深化、數位平臺消費者保護新興問題與應對趨勢等，相關制度及實務推動議題所為比較研究或探討分析之論著，對未來消費者保護工作的推動極具參考價值。
- 三、本刊物刊載之文稿係作者個人之研究成果，不代表出版者之立場或意見。
- 四、本輯在排版校對時，雖已力求無訛，但因倉促付梓，文中疏漏之處在所難免，尚祈各界不吝指正。

行政院消費者保護處 謹識
中華民國 114 年 5 月

消費者保護研究

第 29 輯

- 一、論消保法上服務責任規範—兼評八仙樂園塵爆案最高法院民事判決
／李英正1
- 二、顧客騷擾管理與消費者保護：日本對策的啟示
／戴凡芹37
- 三、網路世代我國政府推廣 AI 應用研析
／黃慧芬71
- 四、促進多元共融與金融消費者保護之深化—英國金融監理制度之啟發
／賴煥升107
- 五、數位平臺消費者保護新興問題與應對趨勢：以英國「數位市場、競爭與消費者法」為觀察對象
／郭戎晉139

《消費者保護研究》

第 29 輯，頁 1-36

論消保法上服務責任規範 ——兼評八仙樂園塵爆案最高法院民事判決

李英正*

摘要

為保護消費者權益，消保法突破傳統上民事法之規範，於該法第 7 條對提供服務之企業經營者，就其所提供具有安全性欠缺(瑕疵)的服務，採無過失責任，以保護消費者權益；然社會生活中對於企業經營者利用他人於其場所提供服務之機會以行銷自身營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者，該企業經營者於消保法上應如何評價其地位與責任，從文義上解釋似尚難由消保法第 7 條規定導出有服務責任規範之適用，對此疑義，在消保法未明文規定下，如何妥適適用法律以保護消費者權益？由八仙樂園塵爆案判決以觀，當有省思消保法上服務責任規範新思維討論之空間，俾保護消費者權益。本文爰就消保法上服務責任分析闡述其成立

* 輔仁大學法律學院財經法律學系助理教授，國立臺北大學法學博士。作者感謝匿名審查委員提供寶貴意見。

要件規範，並針對最高法院就八仙樂園塵爆案所涉消保法上服務責任問題實務見解分析檢討，提出法制調整方向建議，俾供消費者保護實踐上之參考。

關鍵詞：八仙樂園塵爆、服務責任、安全性欠缺、無過失責任、消費者保護法

壹、問題意識

有關八仙樂園塵爆案，最高法院判決於本件提出「歸責正當性」取代傳統上「歸責事由」作為消保法第 7 條服務安全欠缺責任之成立要件，而廢棄原審論證八仙公司不負消保法上企業經營者責任見解，突顯出社會生活中對於企業經營者利用他人於其場所提供服務之機會以行銷自身營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供人，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者，該企業經營者於消保法上應如何評價其地位與責任之問題。消保法對此似未明文規定，如何評價該企業經營者於消保法上地位與責任，以保護消費者權益，並解決是類爭議，乃成為探討消保法上服務責任規範之重要課題，爰提出本文見解作為解決是類爭議可思考之方向。

貳、基本事實、法院見解及案件爭點

一、基本事實

八仙樂園育樂股份有限公司（下稱八仙公司）為觀光遊樂業經營者，由其總經理陳慧穎與第一審共同被告瑞博國際整合行銷有限公司（下稱瑞博公司）簽訂租賃合約，出租其經營之八仙樂園部分場地，供瑞博公司與第一審共同被告玩色創意國際有限公司（下與瑞博公司合稱瑞博 2 公司）於民國 104 年 6 月 27 日舉辦彩色派對八仙水陸戰場活動（下稱系爭活動），該活動由瑞博 2 公司之負責人即第一審共同被告呂忠吉規劃主辦，八仙公司提供住房、泡湯及午后票優惠專案，並請呂忠吉協助宣傳，藉舉辦系爭活動，促銷旅宿及遊憩設施。該活動進行時，因色粉噴灑濃

度過高，暨電腦燈位置未防免與色粉接觸，引發粉塵閃燃現象，進而產生塵爆結果，致參與活動之消費者多人（下通稱受害人）受有身體、健康損害，各依消保法第 7 條第 1 項、第 3 項本文、第 51 條、民法第 184 條第 1 項前段、第 2 項、第 185 條等規定，請求八仙公司、瑞博公司與玩色創意公司及系爭活動之工作人員等負損害賠償責任¹。

二、法院見解

本件最高法院民事判決內容，摘要如下：

消保法第 7 條第 1 項、第 3 項所規定之服務安全欠缺無過失責任，其歸責正當性、主體與適用範圍、服務安全欠缺之判斷標準如下：

1. 歸責正當性：

服務安全欠缺責任，並非評價遊樂業經營者提供服務行為之不法，亦非譴責其提供服務肇致損害，而是面對難以避免、不可預知或無法確定之損害事故，在被害人與遊樂業經營者間，選擇如何分配損害與承擔風險。以故，服務安全欠缺責任乃基於分配正義理念，對不幸損害為合理分配。歸納其主要理由為：(1)提供服務之遊樂業經營者製造危險情狀，因其接近危險來源，較有專業知識、技術能力得以控制危險，或預先採取防止危險發生之措施。(2)遊樂業經營者相較於消費者，其控制危險或採取預防措施所須支出之成本較低。(3)遊樂業經營者控制或採取預防措施須支出之成本，或未能控制或預防致損害發生，所須負擔之損害賠償，得經由價格機制或保險制度分散，轉嫁由消費者或被保險人集體分擔，減少不幸事件之衝擊。(4)遊樂業經營者從事具危險性之活動，通常亦獲取相對應之利益，當承擔較高風險與較重責任。」

¹ 參閱最高法院 112 年度台上字第 49 號民事判決；司法院，〈最高法院 112 年度台上字第 49、871、1305 號（八仙樂園塵爆事故）請求損害賠償事件新聞稿（113-民 05）〉，載於 <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-1132325-e460e-1.html>（最後瀏覽日 2024/8/6）。

2. 主體與適用範圍：

- (1) 綜合消保法第 1 條第 1 項揭示「保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質」之立法目的、確保消費者或第三人之人身財產安全、提供服務之性質，及遊樂業經營者之指揮監督、管理控制危險、分散責任可能、舉證困難程度等觀點，可知遊樂業經營者就其提供消費性質之服務，應適用服務安全欠缺責任規範。
- (2) 為保護處於相對弱勢或欠缺專業知識、資訊、技術、經驗之消費者，對社會分工體制、活動或交易安全之信賴，遊樂業經營者所提供之服務，不以其名義主辦、直接收取活動對價或與消費者存在契約關係為限。凡在客觀上得認由其所提供、或與其經營事項具密切關係之外觀者，均屬之，以符服務安全欠缺責任之法規範目的。

3. 服務安全欠缺之判斷標準：

消保法第 7 條第 1 項所定服務符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性，應就服務之標示說明、可期待之合理使用或接受、流通進入市場或提供時期等情事為認定（消保法施行細則第 5 條參照）。是以，服務安全性之欠缺，係指依當時之科技或專業水準，於一般人以合理期待之態度接受服務，發生超出其對安全期待之異常危險，而非以專業觀點，判斷遊樂業經營者有無服務安全欠缺。

4. 塵爆事故乃因色粉噴灑濃度過高，及電腦燈位置未防免與色粉接觸，引發粉塵閃燃現象所致；八仙公司為系爭活動之場地提供者，藉該活動舉辦，提供住房、泡湯及午后票優惠專案，暨請呂忠吉協助宣傳，促銷旅宿及遊憩設施等事實。再衡諸觀光遊樂園區為國民休閒生活之重要處所，消費者為不特定之多數人，通常難以知悉八仙公司（遊樂業經營者）與瑞博 2 公司間之內部分工；且系爭活動之宣傳及票券，載明於八仙公司之八仙樂園園區舉辦，該園區屬國內知名遊樂處所，並提供系爭活動之舉辦場地、相關服務設施配備及人力資源等外觀，在客觀上得認係由八仙公司所提供、與其經營事項具密切關係，足使消費者信賴系爭活動具安全性，竟發生塵爆事故，該事故之危險源縱非八仙公司所直接製

造開啟，然其較能監督、控制或預防，當承擔消費者之不幸損害，是令其負服務安全欠缺責任，實具歸責正當性，以保障對消費性質服務分工、活動安全機制之信賴。職是，系爭活動發生塵爆事故，該危險超出一般消費者之合理期待，非其能認識或預見，屬非正常或不合理之危險，應由八仙公司承擔該危險造成之不利利益。

三、案件爭點

本件最高法院民事判決，其所涉法律爭議問題有二：其一、就消保法第 7 條第 1 項、第 3 項所規定之服務安全欠缺無過失責任，其歸責正當性、主體與適用範圍、服務安全欠缺之判斷標準為何？此涉及消保法上服務責任成立要件之判斷；其二、就遊樂業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供人，致消費者產生遊樂業經營者參與該服務提供之外觀者，其是否亦有消保法上服務責任所規範之責任主體之適用，而應負消保法服務安全欠缺無過失責任？

參、消保法上服務責任之分析

一、服務責任之要件

（一）責任主體

1. 企業經營者之概念

所謂企業經營者，依照消保法第 2 條第 2 款的規定，是指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者。」同法施行細則第 2 條規定：「本法第二條第二款所稱營業，不以營利為目的者為限。」從而就消保法上服務企業經營者而言，其涵義得概述為：(1)企業經營者為營業之人；(2)企業經營者不以營利為目

的者為限；(3)企業經營者不以合法登記者為限；(4)企業經營者不以團體組織為限，得為公司、合夥或其他型態之團體組織，亦得為獨資企業或個人，惟營業者為團體組織時，消保法上所稱之企業經營者，係指該組織本身而言，而非指該組織之負責人，亦非指該團體組織之內部人員²。

2. 企業經營者之類型

有關消保法上服務責任所規範之責任主體-企業經營者之類型，可由消保法第7條、第8條及第9條分別就有關提供服務、經銷服務及輸入服務等企業經營者所為之規範及第2條第2款就企業經營者之定義，指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者之規定得知，依其責任可分為下列三類別，計有：(1)提供服務之企業經營者；(2)經銷服務之企業經營者；(3)輸入服務之企業經營者等三類型；此外，學理上尚有爭議之(4)其他類型之服務企業經營者。茲分述如下：

(1) 提供服務之企業經營者

消保法第7條規定將服務責任納入規範而適用無過失責任，由該條第3項但書規定以觀，係基於社會公益考量，及在消費者與企業經營者之間做「利益衡平性」之法規範，事實上並無改變其無過失責任之本質，堪稱具台灣特色之無過失衡平責任規範³；惟責任客體之服務，該法施行細則未如商品般將其納入加以定義，學說亦未對服務業範圍加以類型化，實務上判決見解對於服務業之適用消保法，亦未加以明確限制，似為所有服務業者均屬消保法無過失責任規範之對象，與比較法上之立法例有別，是否妥適，不無商榷之處⁴。由於消保法施行後，有關服務之適用範圍，最具有爭議的就是醫療行為是否適用消保法無過失責任之問題⁵，引起諸多爭議，各界期待於消保法施行細則中對服務加以明確界定其適用範圍之聲浪不斷，是

² 洪誌宏，《消費者保護法》，台北：五南，2017年7月，45-47頁；詹森林、馮震宇、林明珠，《認識消費者保護法》，台北：行政院消費者保護委員會，1995年2月，11-12頁。

³ 洪誌宏，《消費者保護法》，96-97頁。

⁴ 陳聰富，〈消保法有關服務責任之規定在實務上之適用與評析〉，消費者保護法施行五週年學術研討會，台北：台灣大學法律學系，1999年1月9日，2之1、2之2頁。

⁵ 洪誌宏，《消費者保護法》，83頁。

以，在行政院消費者保護委員會擬訂消保法施行細則草案時，與會學者專家曾對服務之概念，研擬四種方案，以為因應⁶；嗣經專案小組多次討論，最後以「服務無過失責任，為我國消保法所創，因欠缺相關案例和立法例，對服務之概念，難周詳嚴謹界定，宜讓諸法院及學說依社會經濟發展及保護消費者之需要加以決定之」為理由，而採取對服務不設解釋條文⁷。是以，所有服務業者，是否均為消保法所稱之企業經營者，迄無定論，諸此問題，宜待判例學說之發展而逐一個案解決之⁸。

就消保法第 7 條第 1 項之規定以觀，提供服務之企業經營者，於提供服務時，應確保該服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性，違反該條項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任；此外，若經銷商於從事經銷時，擅自將原服務提供者之服務加以變更服務內容者，實已變更原來之服務，已非單純之經銷，此時，若由不知情之服務的提供者對經銷商之變更行為加以負責，顯非公平，因此，應加重經銷商之責任。是以，消保法第 8 條第 2 項乃規範其屬另一獨立的企業經營者類型，將其視為消保法第 7 條提供服務之企業經營者⁹，課予經銷商與提供服務之企業經營者一樣之「無過失責任」。消保法第 8 條第 2 項規定之情形，就文義解釋而言，係指經銷服務之企業經營者有變更原來之服務之行為而言。

(2) 經銷服務之企業經營者

經銷之企業經營者之興起，在消費多元化的生活社會，無不以多元化之行銷方式以拓展營業追求利潤，將服務經由經銷商轉賣或提供服務予消費者，所謂從事經銷，凡處於服務流通地位之各個銷售單位，包括躉購商、批發商、中盤商、零售商、貿易商、代理店等皆屬之¹⁰。此等經銷商在服務交易過程中，對消費者之權益，具有一定之影響，惟鑒於經銷商對危險的控制能力，較遜於服務提供者，故有關所負

⁶ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法施行細則研訂資料》，台北：自版，1995 年 2 月，84-85 頁。

⁷ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法施行細則研訂資料》，120、328 頁。

⁸ 詹森林等，《認識消費者保護法》，15 頁。

⁹ 詹森林等，《認識消費者保護法》，29-30 頁。

¹⁰ 朱柏松，《消費者保護法論》，台北：自版，1999 年 9 月，72 頁。

責任應輕於服務提供者¹¹，乃為事理之平，是以，消保法第 8 條第 1 項規定之從事經銷服務之企業經營者，就其所經銷之服務欠缺安全性，因而所致之損害，應由經銷服務之企業經營者與提供服務之企業經營者對受害消費者負連帶賠償責任。從事經銷服務之企業經營者，如能證明對於損害之防免已盡相當之注意，或縱加以相當之注意而仍不免發生損害之情形時，始能主張免責¹²。經銷商與服務提供者連帶賠償責任，其目的為方便受害消費者損害賠償之請求；是以，經銷商之責任原則上為「推定過失責任」類型，例外始負「無過失責任」¹³。

消保法第 8 條第 1 項係對從事經銷之企業經營者所為責任規範之規定，本條所謂從事經銷之企業經營者應與提供服務者負連帶責任者，就服務之提供至消費者的整個流程而言，凡於該流程上具有關連之地位者，皆宜使之負連帶責任之消保法立場而言，殊無僅限於由某一特定之經銷商與該服務提供者負連帶責任而已¹⁴。在經銷服務之企業經營者經銷服務予消費者之情形，從文義上解釋，屬於經銷服務之企業經營者，現實上並非真正服務之提供者，而必須自己不實際提供服務，亦不以自己之名義提供服務，亦即位於實際提供服務之企業經營者與消費者間地位之人，否則如為實際提供服務者，則回歸消保法第 7 條第 1 項提供服務之企業經營者類型，而非屬消保法第 8 條第 1 項所稱經銷服務之企業經營者類型。

(3) 輸入服務之企業經營者

輸入服務之企業經營者依消保法第 9 條規定，視為服務之提供者，其所負之責任與第 7 條規定之企業經營者相同。輸入服務之企業經營者，現實上並非真正服務之提供者，以其為服務提供者而令其負賠償責任，以追究其責任，即與消保法第 7 條規定之企業經營者責任相同¹⁵。就輸入服務者本身而言，並無所謂服務提供之情形，故應無以此為理由而與服務提供之企業經營者成立連帶賠償責任之理由，是

¹¹ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法立法目的與條文說明》，台北：自版，8-9 頁。

¹² 朱柏松，《消費者保護法論》，181 頁。

¹³ 洪誌宏，《消費者保護法》，53 頁。

¹⁴ 朱柏松，《消費者保護法論》，72 頁。

¹⁵ 洪誌宏，《消費者保護法》，54 頁。

以，依消保法第 9 條規定，輸入服務者之效力在意義上僅止於使其責任與商品製造人(服務提供者)相同而已¹⁶。此所謂輸入服務者，一般而言，係指自外國輸入服務而言，使其流通於市場，而供消費者交易使用而言¹⁷。

由於消費者對於國外服務之提供的喜好程度，更甚於對國產服務之提供的喜愛，若國外服務提供者對其所提供之服務不受消保法上服務責任規定之規範，則對國內消費者而言，顯有不公。是以，如因外國服務提供者之責任，欲受害消費者對其追究責任，請求損害賠償，顯有事實上不便之處，由輸入服務之企業經營者負擔消保法上之服務責任，對受害消費者而言，較為方便。為此，消保法乃在第 9 條，對輸入服務之企業經營者之責任加以規範¹⁸，以保護消費者之權益。

(4) 其他類型之服務企業經營者

有關消保法上服務責任所規範之責任主體-企業經營者之類型，依消保法第 7 條、第 8 條及第 9 條分別就有關提供服務、經銷服務及輸入服務等企業經營者所為之規範及第 2 條第 2 款就企業經營者之定義，指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者之規定，依其責任型態除可分為上述三種類別外，其他在商業活動實務上有特殊情況，諸如在他人所提供之服務附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者者，其是否亦有消保法上服務責任所規範之責任主體類型之適用，而應負消保法服務責任¹⁹，爰探討如下：

依民法第 191 條之 1 第 1 項前段規定，商品製造人因其商品之通常使用或消費所致他人之損害，須負賠償責任。惟就消保法上服務責任所規範之責任主體-企業經營者之類型而言，依消保法第 7 條、第 8 條及第 9 條之規定以觀，消保法並無類如民法第 191 條之 1 第 2 項後段規定「其在商品上附加標章或其他文字、符號，足以表彰係其自己所生產、製造、加工者，視為商品製造人。」之內容，而將

¹⁶ 朱柏松，《消費者保護法論》，70 頁。

¹⁷ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法律問題研討會實錄》，台北：自版，1995 年 12 月，206 頁；朱柏松，《消費者保護法論》，71 頁。

¹⁸ 詹森林等，《認識消費者保護法》，30-31 頁。

¹⁹ 朱柏松，《消費者保護法論》，74 頁。

在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號者，視為服務提供者納入規範，是以在商業活動實務上因有特殊情況，諸如在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者者，是否亦屬應負消保法服務責任？容有不同見解，有認為雖然消保法未明文規定該責任主體，不論其係服務之提供者，或從事輸入、經銷服務之行為者，依消保法第 7 條、第 8 條之規定，皆有發生連帶責任之可能，故雖無如在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者之視為服務提供者之規定，亦應可對之發生規範作用²⁰。有認為該責任主體之規範在外國立法例上多有規定，若該主體未規定可能造成適用上之漏洞，使得在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者者，得以規避責任，對於其他責任主體亦可能有失公平，故應在消保法明文規定較為妥適²¹。亦有認為除在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者之視為服務提供者外，如服務因安全性欠缺因而所致之損害，實際從事服務提供者，亦應解釋為服務提供者，二者共同對消費者負賠償責任²²。

對此問題，上述不同見解各有所據，惟本文認為：就消保法第 1 條有關消保法立法目的規定而言，為保護處於相對弱勢或欠缺專業知識、資訊、技術、經驗之消費者，對社會分工體制、活動或交易安全之信賴，企業經營者所提供之服務，不以其名義主辦、直接收取活動對價或與消費者存在契約關係為限。凡在客觀上得認由其所提供、或與其經營事項具密切關係之外觀者，均屬之，以符服務安全欠缺責任之法規範目的。例如，遊樂業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者者，致消費者產生遊樂業經營者參與該服務提供之外觀等情形。否則，提供服務之遊樂業經營者，得以契約約定方式，將其經營事項之一部，或與之密切相關之

²⁰ 朱柏松，〈消費者保護法論〉，75 頁。

²¹ 郭麗珍，〈我國產品責任法十年來之發展概論〉，《月旦法學》，110 期，台北：元照，2004 年 7 月，33 頁。

²² 行政院消費者保護委員會，〈消費者保護法律問題研討會實錄〉，206 頁。

服務，交由第三人提供，而利用其企業之名聲及形象，坐收該契約之對價，並獲取同時提供其他服務之伴隨利益，卻可解免本應承擔之服務安全欠缺責任，將有違消保法立法目的，自非所宜²³。是以，在商業活動實務上因有特殊情況，諸如在他人所提供之服務附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者者，如服務因安全性欠缺因而所致之損害，縱使該外觀上被認識為服務提供者之情形，消保法對此雖未明文規定，參照該責任主體之規範在外國立法例上多有規定，及貫徹消保法第 1 條有關其立法目的規定，對此法規範之不足及解決之道可思考之方向為：

- ①研議民法第 191 條之 1 第 2 項規定，將規範客體-服務納入規範之可行性：
 - (i) 民法第 191 條之 1 有關商品製造人規範之客體，依其立法理由可知係指商品，而不及服務之情形。
 - (ii) 是以，如將規範客體-服務納入該條規範，則依消保法第 1 條第 2 項規定適用民法第 191 條之 1 第 2 項之規定，將「在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號者，視為服務提供者」納入規範，以追究其企業經營者責任，俾保護消費者權益。
- ②研議消保法第 2 條第 2 項企業經營者定義規定，將民法第 191 條之 1 第 2 項規定文義納入規範之可行性：
 - (i) 消保法未規範「在他人所提供之服務附加商號、商標或其他文字、符號者，視為服務提供者」類型之企業經營者責任。
 - (ii) 是以，得在消保法第 2 條第 2 項有關企業經營者定義規定，納入「其在商品或服務上附加標章或其他文字、符號，足以表彰係其自己所生產、製造、加工或服務提供者，視為商品製造人或服務提供者。」作規範，以追究其企業經營者責任，俾保護消費者權益。

依上述二方式將上開現行法未規定之企業經營者類型納入規範；並依民法第

²³ 參閱最高法院 112 年度台上字第 49 號民事判決。

185 條共同侵權行為之規定就其與實際從事服務提供者，二者共同對被害人所受之損害，負連帶賠償責任，以追究該企業經營者責任，於消費者保護實踐上似較為妥適。

（二）保護之主體

1. 消費者

消費者係消保法所規範之保護主體。所謂消費者，依消保法第 2 條第 1 款的規定，是指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者，自然人如此，機關、團體或其他法人組織亦然；又消費者不是企業經營者，消費者為從事最終消費生活之人，當企業經營者不是在從事生產行為，而是在從事最終消費行為時，此時的企業經營者即為消費者；再者，消費者不以契約關係存在之相對人為限，蓋一般權利義務關係，僅存在於具有契約關係的當事人間，惟消費者除交易之相對人外，尚包括以消費為目的而接受服務者，也就是包括契約目的可能實際為消費之人在內，且就消保法第 7 條第 1 項、第 2 項，及第 10 條等規定以觀，所稱之消費者，不以與企業經營者訂立契約為必要，是以消費者不以企業經營者之契約相對人為限²⁴。

而所謂消費，由於消保法並無明文定義，尚難依法加以界定說明，惟依學者專家意見認為，消保法所稱的「消費」，並不是純粹經濟學理論上的一種概念，而是事實生活上的一種消費行為，其意義包括消費是一種為達成生活目的之行為，亦為一種直接接受服務之行為²⁵。

2. 第三人

就消保法第 7 條第 3 項規定以觀，「消費者」與「第三人」均為消保法服務責任所規範之保護主體；惟消保法第 2 條對「第三人」一詞並未如「消費者」般有所定義，是以，「第三人」一詞究何所指？誠屬重要。依學者之見解，消保法第 7 條

²⁴ 詹森林等，《認識消費者保護法》，10-11 頁。

²⁵ 詹森林、馮震宇、林明珠，《消費者保護法問答資料》，台北：行政院消費者保護委員會，1995 年 2 月，11-12 頁；洪誌宏，《消費者保護法》，56-58 頁。

第 3 項所謂之「第三人」，應係指美國法上「在合理範圍內可預見的第三人」²⁶。有認為係指因消費者接受服務而生損害於第三人者，不問企業經營者得否合理預見，都須依消保法對該等第三人負賠償責任；反之，如並無消費或接受服務，卻因他人之行為而致生損害者，第三人尚無損害賠償請求權可言²⁷。惟亦有學者認為對消保法上所稱「第三人」一詞，不做任何限制者²⁸。實務上，對消保法上所稱「第三人」一詞，多採「企業經營者可預見性」之見解²⁹。

至於消保法有關服務責任規範之保護主體包括消費者及第三人，則二者間有無區別之必要？區別二者之實益何在？有學者基於(1)就消保法第 7 條第 3 項規定以觀，因服務不符當時科技或專業水準可合理期待之安全性而受損害之人，不論「消費者」抑或「第三人」，都可請求賠償，至於損害賠償之範圍、時效等事項，亦皆依消保法第 1 條第 2 項適用民法相關規定，幾無任何差異；(2)且就消保法第 51 條規定而言，從文義上解釋，懲罰性賠償金之請求權主體，應僅限於「消費者」，而排除「第三人」，但實務上卻採擴充解釋而包括「第三人」；(3)參照消保法第 51 條之立法理由，解釋上適用本條時，僅須審查「加害人」主觀上有無故意或過失，至於「被害人」係屬「消費者」或「第三人」，則無關緊要，且不應區別，以免減損本條所定之「懲罰」及「嚇阻」之效用等理由³⁰，認為消保法有關服務責任規範之保護主體雖包括消費者及第三人，然二者間尚無區別之必要。

本文認為消保法服務責任規範之保護主體雖有「消費者」與「第三人」之不同規範，但不論在消費爭議訴訟之損害賠償請求權之行使，乃至損害賠償之範圍、時

²⁶ 馮震宇、姜志俊、謝穎青、姜炳俊，《消費者保護法解讀》，台北：月旦，1995 年 1 月，35 頁；詹森林，〈消保法有關商品責任之規定在實務上之適用與評析〉，消費者保護法施行五週年學術研討會，台北：台灣大學法律學系，1999 年 1 月 9 日，1 之 37 頁。

²⁷ 邱聰智，〈商品責任〉，《消費者保護法研究實錄》，台北：行政院消費者保護委員會，1997 年 6 月，63 頁。

²⁸ 詹森林，〈消保法商品責任之消費者與第三人〉，《民事法理與判決研究(四)》，台北：元照，2007 年 1 月，42 頁。

²⁹ 洪誌宏，《消費者保護法》，65 頁。

³⁰ 詹森林，〈消保法商品責任之消費者與第三人〉，40-41 頁。

效及懲罰性賠償金之請求權主體等事項，兩者皆無區別理由，亦無區別實益。況且就消保法第 50 條有關團體訴訟之規定而言，從文義上解釋，限於「眾多『消費者』受害時」，始能主張，此有待商榷，就實務運作觀察，宜解釋為該條所稱之二十人中，得涵蓋消保法第 7 條第 3 項所稱之第三人在內，蓋如不做如此解釋，則對於因同一原因之服務安全性欠缺受害事件，第三人無法利用團體訴訟之程序而做一次解決，無論就企業經營者或法院而言，皆屬有違訴訟經濟原則，亦增加社會之成本，顯見二者無區別之必要。

（三）服務安全性欠缺

消保法上服務無過失責任，在歸責論斷上與一般侵權行為歸責方法主要之差異，乃在於前者僅就服務具安全性欠缺之客觀事實的存在，即足以論斷是否成立侵權行為，而不考量發生安全性欠缺之行為是否具有故意或過失可責性³¹。消保法上所規範之危險³²，在比較法上，一般多稱之為「瑕疵」³³。消保法於 92 年 1 月修正前特別強調「安全或衛生上」之危險，於 92 年 1 月修正後則以「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」取代之，使得消保法修正前後，所稱「危險」、「未符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性（就反面解釋而言）」一詞益顯模糊，其意義為何？是否與外國法所稱之瑕疵是否有不同？消保法對此雖未加以定義，也無法從消保法制定時之立法理由中得知；惟對於此種法律規範不明之現象，制定消保法施行細則時，特別針對修正前消保法第 7 條所謂「安全或衛生上之危險」的概念，以施行細則第 5 條之規定，明確規定安全或衛生上危險之概念，以澄清法律

³¹ 朱柏松，〈消費者保護法論〉，93 頁。

³² 92 年 1 月修正公佈之消保法第 7 條第 1 項後段之用語為「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」；惟同條項後段於修正前之用語為「無安全或衛生上之危險」。該條項修正之理由，主要係將原消保法施行細則第 5 條第 1 項規定移至本法第 7 條第 1 項，俾求具體明確，以杜爭議。本文參酌原消保法施行細則第 5 條第 1 項規定內容，為說明方便起見，爰將「未符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」，解釋為具有危險（瑕疵）。

³³ 王澤鑑，〈商品製造者責任與純粹經濟上損失(下)〉，《法學叢刊》，157 期，台北：法學叢刊雜誌社，1995 年 1 月，14 頁；郭麗珍，〈產品瑕疵與製造人行為之研究〉，台北：神州，2001 年 6 月，4 頁。

適用上之疑義³⁴；92 年 1 月修正後之消保法為具體明確規範無過失責任要件，乃將原消保法施行細則第 5 條第 1 項規定移至母法第 7 條第 1 項後段而為規定。就此而言，比較消保法第 7 條第 1 項修正前與修正後之內容，並參酌原施行細則之定義澄清，消保法所謂「危險」、「未符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性（就反面解釋而言）」之內涵，與「缺陷」、「瑕疵」應無不同³⁵。此外，消保法上服務責任規範之客體範圍，乃將服務納入，修正前與修正後之內容，卻以「安全或衛生上之危險」、「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」同一判斷標準，加以規範責任之成立與否。蓋「安全或衛生上之危險」、「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」是否存在之判斷，就服務而言，鑒於「服務」是無形之概念，服務有無「安全或衛生上危險」、「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」之判斷，與過失與否之判斷，概念上易有重疊之處³⁶。是以，本文對於消保法上服務責任規範於修正前與修正後，所稱「危險」、「未符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」一詞，兼或以安全性欠缺（瑕疵）稱之。

就消保法上服務無過失責任而言，係以客觀之安全性欠缺取代主觀之故意或過失³⁷，以服務安全性欠缺為前提，其規範作用在於要求企業經營者應確保其服務於提供時，無安全性欠缺，以避免損害之發生。是以，依消保法第 7 條第 1 項之規定可知，若提供之服務不具「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」，則所提供之服務即有安全性欠缺情事，而因此對消費者或第三人所生的損害，提供服務之企業經營者即須負責，該條規定係以服務安全性欠缺為歸責事由；消保法第 7 條第 1 項所謂「可合理期待之安全性」，係指服務本身在正常接受服務之狀況下所

³⁴ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法施行細則研訂資料》，485 頁。

³⁵ 劉春堂，〈論商品之瑕疵〉，《消費者保護與消費者法》，台北：行政院消費者保護委員會，2000 年 11 月，121-122 頁。

³⁶ 李英正，〈論消保法上商品責任之危險議題〉，《消費者保護研究》，10 輯，台北：行政院消費者保護委員會，2000 年 11 月，207 頁。

³⁷ 消保法上商品(服務)責任之成立，係以客觀之安全性欠缺取代主觀之故意或過失，關於故意或過失之證明，雖被安全性欠缺的證明所取代，惟非謂其沒有重要性，蓋依消保法第 51 條之規定，受害消費者若要向企業經營者請求懲罰性損害賠償，就必須證明企業經營者具備故意或過失之要件。

產生之安全性欠缺而言，若係因對服務之不當使用或有其他外力之介入，致使服務之安全性欠缺，則無消保法第 7 條規定之適用³⁸。由於消費者合理可期待之安全性，依消保法第 7 條第 1 項規定可知，涉及當時科技或專業水準因素，是以在符合當時科技或專業水準所提供之服務，原則上會被論斷為符合消費者合理可期待之安全性；反之，則會被認為有安全性欠缺情事³⁹。消保法所稱之「服務提供當時的科技或專業水準」，其意義究何所指，觀之消保法之規定不但未見明文，在比較法上各國立法例亦未見明文規範⁴⁰，是以，有學者認為，當時之科學技術水準，在意義上無寧是相對的、比較的，通常應是以有科學實驗以為其佐證之情形始足該當。如僅單純係屬經驗而無法形成為科學成就，而得為論斷成否服務提供人責任之依據者，皆不足以成為科技或專業水準。又所謂科技水準不必僅限於科學先進國家之科技發展始為其基準，但在唯有科技領先始成為先進國家的前提下，通常所指「當時之科技水準」，大率都依先進國家的水準為其指標⁴¹。當時之科技水準在內容及類型上，並無特別之限制，因此，苟或有相同服務已具有排除危險之設計或提供，固應足為該當已有科學、技術之水準。縱然只有學術之研究報告或論文，亦可被視為已具當時科技水準之對象⁴²。是以，基於消保法貫徹無過失責任之立法本旨，就關於科技或專業水準之解釋而言，應以當時最先進國家之科技或專業水準，且以已經對外發表，在客觀上有認識可能性始足該當之，如此解適，似較為妥適。從而提供服務之企業經營者亦得藉由證明「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」而主張無庸負消保法上服務責任。

³⁸ 參閱臺中地方法院 94 年度消字第 4 號民事判決。

³⁹ 洪誌宏，《消費者保護法》，96 頁。

⁴⁰ 在比較法上之立法例，對商品是否欠缺安全性之判斷，其基準固多設有應以當時之科技水準為認定標準者，例如歐市責任指令第 7 條（c）項、德國法產品責任法第 1 條第 2 項第 5 款、英國消費者保護法第 4 條以及日本製造物責任法第 4 條第 1 項第 1 款等規定是；惟究竟何者該當符合當時科技水準，則並未有一個立法例對之為詳細或定義性之明文規範。參閱朱柏松，《消費者保護法論》，99 頁。

⁴¹ 朱柏松，《消費者保護法論》，100 頁。

⁴² 同前註。

依消保法第 7 條及消保法施行細則第 5 條規定觀之，一般而言，美國與歐洲的商品責任制度都將消保法之安全性欠缺（瑕疵）類型分為「設計上欠缺安全性（瑕疵）」、「製造上欠缺安全性（瑕疵）」、「指示上欠缺安全性（瑕疵）」、「發展上之危險（瑕疵）」四種，其中「指示上欠缺安全性（瑕疵）」與服務責任較有關係⁴³；鑒於服務相較於商品而具無形性、欠缺實體的特性，因此判斷服務是否欠缺安全性，即無可避免必須對服務行為本身進行評價⁴⁴。所謂服務「符合當時之專業水準可合理期待之安全性」，依消保法施行細則第 5 條第 1 款規定服務之「標示說明」可作為認定服務是否具有「符合當時科技或專業水準」的判斷情事之一。若提供服務之企業經營者違反消保法第 7 條第 2 項所規定之警告標示說明義務，而對消費者或第三人造成損害，此即具有服務責任上所稱之「指示上欠缺安全性（瑕疵）」，應負消保法服務責任⁴⁵。至於「發展上之危險（瑕疵）」是否屬於服務責任安全性欠缺（瑕疵）類型之範圍？服務之企業經營者僅就服務提供時，符合當時科技或專業水準，依消保法第 7 條之 1 第 1 項規定負舉證責任，同條第 2 項規定不得僅因其後有較佳之服務，而被視為不符合前條第一項之安全性。因此，服務之企業經營者不須就「發展上瑕疵（瑕疵）」負責。行政實務上亦認為所謂「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」，係指對設計、製造或指示上之瑕疵負責，就商品（服務）之發展瑕疵不必負責⁴⁶。是以，服務之企業經營者不以其後市場有較佳之服務而該當服務不符合當時科技或專業水準之安全性，因此非屬現今科技或專業水準所可預見的安全性欠缺（瑕疵）情形，自非屬服務之企業經營者服務提供時之「當時」科技或專業水準之情形，從而服務企業經營者不需就服務具有「發展上危險（瑕疵）」負服務責任。

⁴³ 詹森林等，《認識消費者保護法》，41-43 頁；王澤鑑，《侵權行為》，台北：三民，2011 年 8 月，704 頁。

⁴⁴ 陳忠五，〈醫療事故與消費者保護法服務責任之適用問題（下）：最高法院 90 年度台上字第 709 號民事判決（馬偕紀念醫院肩難產案）評釋〉，《台灣本土法學雜誌》，17 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2002 年 8 月，50-51 頁。

⁴⁵ 朱柏松，《消費者保護法論》，209 頁。

⁴⁶ 行政院消費者保護委員會 99 年 8 月 12 日消保法字第 0990007740 號函釋。

就消保法第 7 條第 1 項規定而言，在判斷安全性期待之主體方面，究以消費者或企業經營者之立場為準，學說見解分歧，消費者期待理論是目前被廣泛採用之安全性欠缺判斷標準，然消費者期待理論亦有缺失之處；是以，消費者期待理論並非作為服務安全性欠缺判斷的唯一標準⁴⁷。國內學者通說採「消費者期待理論」，認為此一安全性之期待主體應為「消費者」，若該服務未具一般消費者所合理期待之安全性，或具有一般消費者預期以上之危險，該服務即認具有瑕疵；實務亦係以「一般消費者」之通常認知作為判斷標準⁴⁸。

就消保法第 7 條第 1 項規定而言，消保法上服務無過失責任，係以客觀之安全性欠缺（瑕疵）取代主觀之故意或過失，以服務未具安全性為前提，是以，安全性欠缺（瑕疵）之存在，為受害消費者追究企業經營者服務責任不可或缺之要件，若服務無安全性欠缺（瑕疵），企業經營者即無庸負消保法上服務責任。準此而言，服務安全性欠缺（瑕疵）存在之時點，影響企業經營者於消保法上服務責任成立與否至鉅。關於服務是否具有安全性欠缺（瑕疵）之判斷時點，各國立法例多以服務脫離提供人之支配範圍，即服務「提供」時為判斷時點，依消保法施行細則第 5 條第 1 項規定觀之，我國亦採服務提供時說，以服務提供時為基準，並非以交付給消費者時或損害發生時為基準⁴⁹。

對服務安全性欠缺（瑕疵）之存在時點，比較法上與我國之立法例，對服務瑕疵存在之時點，皆係以服務提供時為判斷之基準，惟為免服務提供人從事創新改良，以提升服務品質，以嘉惠消費者之意願，且服務提供人對服務之改善，亦未必係本於舊服務有瑕疵或針對瑕疵而為⁵⁰，是以，消保法第 7 條之 1 第 2 項規定「服務不得僅因其後有較佳之服務，而被視為不符合前條第一項之安全性。」。

⁴⁷ 洪誌宏，《消費者保護法》，97-99 頁。

⁴⁸ 洪誌宏，《消費者保護法》，102 頁；參閱最高法院 93 年度台上字第 1857 號、112 年度台上字第 49 號民事判決。

⁴⁹ 洪誌宏，《消費者保護法》，105 頁。

⁵⁰ 劉春堂，《消費者保護與消費者法》，125 頁。

（四）損害之發生

消保法上服務責任之成立，係因服務具有安全性欠缺（瑕疵）之危險，因而導致消費者或第三人受有損害，由服務提供人等企業經營者對被害人負損害賠償責任。消保法關於服務責任之規範，在損害概念上，僅於第 7 條第 2 項及第 3 項設有規定，此外，同法第 8 條第 1 項亦有損害之規定。消保法上有關服務責任規範，在損害概念上，並未如比較法上其他立法例設有特別規定或限制⁵¹。消保法既未對損害之特殊限制另設條文，依同法第 1 條第 2 項規定，自應回歸適用民法之規定。由於我國通說認為消保法上服務責任性質，係歸屬為侵權責任類型，是以，消保法所稱之「損害」，自當回歸民法侵權行為之相關解釋。所謂損害，係指因為某種事實致消費者之身體、健康、財產或其他法益蒙受不利益。消費者之所以必須證明其受到損害並有損害之發生，主要是因為民事上損害賠償責任之成立要件是無損害就無賠償⁵²。是以，消費者因接受服務提供而遭受損害，欲依消保法之規定向企業經營者請求損害賠償時，就必須證明已遭受到損害，若無損害之發生就無賠償，從而無法依消保法之規定為受損權益請求損害賠償，蓋民事上損害賠償責任係以填補被害人所受損害為目的，當以損害發生作為其成立之要件，自不待言。

（五）因果關係之具備

就消保法上服務責任與民事損害賠償責任而言，無論係本於侵權行為或債務不履行之原因而發生，皆應以加害原因與損害之間具有因果關係為要件，此要件於成立服務責任上損害賠償之情形亦有適用⁵³。是以，企業經營者因服務安全性欠缺（瑕疵）所負損害賠償責任，以消費者因服務安全性欠缺所受之損害與企業經營者之行為間有相當因果關係存在，為服務責任成立要件之一。

由於因果關係在民事責任領域中具有決定損害賠償範圍之作用，而民法並未

⁵¹ 朱柏松，《消費者保護法論》，103-104 頁。

⁵² 詹森林等，《認識消費者保護法》，35-36 頁。

⁵³ 朱柏松，《消費者保護法論》，111 頁。

對因果關係設有明文規定，至於消保法雖無相同之規範，惟依學者見解，就消保法第 7 條第 3 項前段規定內容觀之，其中「致」一字即代表應有因果關係之存在⁵⁴。

消費者就企業經營者是否具故意或過失固不負舉證責任；然而，消費者仍須證明其損害係由服務的安全性欠缺（瑕疵）所引起，與一般損害賠償之債，在因果關係之要件上，尚無不同⁵⁵，仍應由消費者或第三人舉證證明，始能獲得賠償。然服務的安全性欠缺（瑕疵）與損害間的因果關係常難由消費者或第三人加以證明，是以，消保法第 7 條之 1 規定，企業經營者若主張其服務於提供時，符合當時科技或專業水準理期待之安全性者，須就其主張之事實負舉證責任，明定將無安全性欠缺（瑕疵）之舉證責任轉換由企業經營者負擔，此係有利於消費者之規定，以減輕消費者或第三人在因果關係之要件上之舉證責任。

（六）消費關係之存在

消保法第 2 條第 1 款規定「消費者：指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。」鑒於該條款規定「以消費為目的」之文義，行政及司法實務上認為消保法係以消費關係為其規範範圍，只要有消費關係均應適用消保法⁵⁶，是以消費關係存在，為消保法上服務無過失責任要件之一。至於所謂「消費關係」，依消保法第 2 條第 3 款規定，係指消費者與企業經營者間就服務所發生之法律關係。是以，企業經營者所以負消保法上服務責任，以因消費關係而生者為限；如不具消費關係之存在，則尚無消保法所定服務責任規範之適用。就該條款有關當事人相互關係而言，則企業經營者須以服務作為交易客體，而消費者係為達生活而直接接受服務，始足當之。準此而言，若在交易所提供之服務，非作為最終消費之用，而以之為生產或交換手段者，或服務非因企業經營者之意願而供消費等情形下，則無消保法所

⁵⁴ 同前註。

⁵⁵ 邱聰智，〈消費者保護法上商品責任之探討〉，消費者保護法律問題研討會第三場專題演講講義，台北：行政院消費者保護委員會，1995 年 6 月，17 頁。

⁵⁶ 參閱行政院消費者保護委員會 84 年 4 月 6 日台 84 消保法字第 00351 號函釋、臺灣高等法院 100 年度上易字第 799 號民事判決。

定服務責任規範之適用⁵⁷，亦即消費關係之存在，為論斷消保法上服務無過失責任要件之一。

二、服務責任之責任型態

（一）無過失損害賠償責任

就消保法第 7 條第 3 項規定之責任觀之，企業經營者有違反同條前二項之規定，因而致他人發生損害時，即應負損害賠償責任，縱使企業經營者能證明係無過失，亦僅生責任減輕之效果而已，尚不得因此而主張免責。是以，就本條所規定服務責任之性質而言，應屬無過失責任⁵⁸，此類損害賠償原因不問是否由於企業經營者之故意、過失，甚至於無任何過失，皆應由服務之企業經營者負賠償責任，惟得減輕責任，此項責任之減輕，雖與適用民法第 217 條過失相抵規定減免責任之情形不同，然仍屬於可由法院斟酌情況，決定是否減輕企業經營者責任之規定。是以，本條項但書之規定，雖在比較法上之立法例未曾一見，惟鑑於消保法對於企業經營者已課予過重之責任負擔，基於衡平企業經營者與消費者之利益，自有其規範之價值。是以，本條項但書規定係法院斟酌情況減輕企業經營者責任之規定，其應考慮之事項，係企業經營者與被害者間利益是否均衡之問題。易言之，除服務提供人對於損害賠償之原因係有過失，而應當然排除本項但書之適用外，其責任之減輕範圍，在考慮之事實上應為，服務提供人雖因無過失而不得主張免除或減輕責任，但因適用消保法之結果，將面臨重大之財務或經營上之危機，即應以服務之企業經營者無主觀注意義務之違反為理由，而應被認為已該當得由法院斟酌減輕服務之企業經營者賠償之條件⁵⁹，如此解釋適用，似對服務之企業經營者較為允當。

消保法第 7 條所規定之損害賠償責任為無過失責任，是項無過失責任係屬危險責任，歸責正當性在於從事提供服務者使欠缺安全性之服務流通進入市場，創造

⁵⁷ 邱聰智，〈消費者保護法上商品責任之探討〉，17-18 頁。

⁵⁸ 詹森林等，《認識消費者保護法》，29 頁。

⁵⁹ 朱柏松，《消費者保護法論》，117-118 頁。

肇致損害之危險源，且是項危險源屬該人所得管領、支配之範圍，其較具專業性而能控制危險之發生，亦即課與無過失責任之歸責關鍵在於危險源之創造及管領能力⁶⁰。所謂危險責任，指特定物品或裝置之持有人，在一定條件下，不問其有無過失，對於因裝置、物品本身所具危險而生之損害，應負賠償之責任⁶¹。危險責任之歸責理由，在於持有特殊危險源，以及利益與危險為一體之理論，基於分配正義之考量，此時持有人由危險源獲得利益、即必須承擔由危險源而生之損害⁶²。

在我國現行法上無過失侵權責任，均由法律明定，如民用航空法，大眾捷運法，消費者保護法等是。諸此立法均著眼個別危險之物、設施或活動，並未採概括條款，在比較法最具特色的是，消保法所規定的服務無過失責任⁶³。由消保法第 7 條第 3 項規定可知，消保法係採無過失責任，即以服務欠缺安全性取代過失，作為歸責原因，無過失服務責任亦屬危險責任，其特色有二：(1)此屬行為責任，即企業經營者使欠缺安全性的服務流通進入市場。(2)服務的危險源在於欠缺具體安全性，其倫理基礎在於企業經營者的專業性，及透過責任保險及價格機制分散損害的能力⁶⁴。

（二）中間損害賠償責任

就服務之經銷業者而言，一旦消費者有因接受服務而受損害，經銷業者皆可獨立成為消保法上責任主體⁶⁵。經銷業者實質上與從事提供服務之企業經營者有別，

⁶⁰ 參閱臺灣高等法院 110 年度消上字第 10 號民事判決、臺灣臺中地方法院 108 年度訴字第 3353 號民事判決、臺灣士林地方法院 109 年度消更一字第 1 號民事判決、臺灣士林地方法院 111 年度簡上字第 270 號民事判決、臺灣士林地方法院 105 年度消字第 7 號民事判決。。

⁶¹ 楊佳元，〈危險責任〉，《臺北大學法學論叢》，57 期，台北：臺北大學法律學院，2005 年 12 月，90 頁。

⁶² 楊佳元，〈危險責任〉，《臺北大學法學論叢》，92 頁。

⁶³ 王澤鑑，〈特殊侵權行為(十)-無過失侵權責任(上)：危險責任的理論、體系及發展〉，《台灣本土法學雜誌》，75 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2005 年 10 月，44 頁。

⁶⁴ 王澤鑑，〈特殊侵權行為(十)-無過失侵權責任(下)：危險責任的理論、體系及發展〉，《台灣本土法學雜誌》，77 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2005 年 12 月，63 頁。。

⁶⁵ 朱柏松，《消費者保護法論》，210 頁。

其對危險的控制能力，較遜於提供服務者，故有關所負責任應輕於提供服務者⁶⁶，因此在比較法上之立法例多不將之規範為與服務提供人負相同之責任，僅於其符合特定要件之情況下，始論斷某特殊類型之責任。消保法既將之納為責任主體之一個類型，則於具備第 8 條第 1 項所規定之要件，自亦應負損害賠償責任。就消保法第 8 條第 1 項規定觀之，只要經銷業者所經銷之服務，具有安全性欠缺（瑕疵），並因而致消費者或第三人於損害，則應由經銷業者與從事提供服務之業者，對被害人連帶負損害賠償責任。惟經銷業者若能證明自己對於損害之防免已盡相當之注意，或縱加以相當之注意而仍不免發生損害時，即得主張免責。此種責任之類型為我民法侵權行為責任之另一型態，由於經銷者所負之責任介於無過失責任與過失責任之間，學理上通稱為中間責任⁶⁷。

此外，就消保法第 8 條第 2 項規定以觀，其目的係在加重經銷業者之賠償責任，此係因為經銷業者既已將原服務提供者之服務加以變更其內容，此時，若仍要服務的原提供人對經銷業者之變更行為加以負責，顯非事理之平⁶⁸，蓋此時之經銷業者已非單純之經銷商，應加重其責任⁶⁹。故消保法第 8 條第 2 項將之規範為另一獨立類型，而視為第 7 條之企業經營者，此在責任之類型上，已非為中間責任，而亦應由經銷業者以無過失責任與消保法第 7 條之服務之企業經營者連帶負賠償責任⁷⁰。

（三）連帶賠償責任

就消保法上服務責任而言，有別於民法侵權行為責任者，其為連帶賠償責任之普及化，因二者歸責方法有差異，為期明確，是以於消保法中另規範普遍之連帶責

⁶⁶ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法立法目的與條文說明》，8-9 頁。

⁶⁷ 詹森林等，《認識消費者保護法》，29 頁；朱柏松，《消費者保護法論》，119 頁。

⁶⁸ 詹森林等，《認識消費者保護法》，29-30 頁。

⁶⁹ 行政院消費者保護委員會，《消費者保護法立法目的與條文說明》，9 頁。

⁷⁰ 朱柏松，《消費者保護法論》，122 頁。

任⁷¹。由消保法第 7 條至第 10 條規定觀之，成立服務提供人連帶損害賠償責任型態者，計有：其一為由從事提供服務之人所負之連帶責任（第 7 條第 1、3 項）此種連帶責任，在條文上雖以提供服務，因發生危險而形成，惟參酌第 7 條第 2 項規定，因表示、警告上之缺陷亦足生服務上之危險，如因而致人於損害時，亦有發生連帶賠償責任之餘地。其次，從事經銷業之企業經營者與從事提供服務之業者間，對於消費者或第三人所負之連帶賠償責任（第 8 條），然其屬中間責任之性質，惟關於其連帶之形態，在形成之過程上，似應包括由各經銷業者對於被害人所負之連帶責任。易言之，在最終連帶賠償責任之論斷上，應是由各經銷線上之每一個經銷者與從事提供服務之企業經營者，負擔責任⁷²。再者，依消保法之規定解釋，使商品製造人與服務提供人二者之間，所成立之連帶賠償責任。蓋如在使用安全性欠缺（瑕疵）之商品而提供服務之人，亦具有消保法所規定之歸責原因，最後致消費者或第三人於損害之情形，除非提供服務之企業經營者能舉證證明自己之提供服務，與受害人所受損害之間係屬無因果關連，或自己提供之服務係已符合當時之專業水準，否則，即使服務提供人已盡相當心力，亦仍不能免除其責任，此時自仍應依共同侵權行為之規定，對受害人負連帶損害賠償責任⁷³。

消保法中固規範普遍之連帶責任，然該法所稱連帶責任，究屬連帶債務？抑為不真正連帶債務？學者見解分歧。就企業經營者所以負連帶責任而言，係著眼於消費者或第三人權益之保護及損害賠償之實現而設，至於其間是否確有損害同一之關連，理論上非無疑義。是以，依連帶責任之觀點，解釋消保法上之連帶責任，似非妥適。多數學者認為消保法上連帶責任之性質，宜解釋為具有不真正連帶債務之性質，似較為妥適⁷⁴。

⁷¹ 朱柏松，〈消費者保護法論〉，123 頁。

⁷² 同前註。

⁷³ 朱柏松，〈消費者保護法論〉，127 頁。

⁷⁴ 邱聰智，〈消費者保護法上商品責任之探討〉，31-32 頁；朱柏松，〈消費者保護法論〉，124-125 頁。

肆、裁判評析

（最高法院 112 年度台上字第 49 號民事判決）

本件涉及之企業經營者主要有：八仙公司、瑞博公司與玩色公司等，各該公司是否應就系爭事故，依消保法規定之服務安全欠缺責任，負損害賠償責任。茲由本件裁判理由觀察，分析檢討本件裁判在論證理由上所涉問題如下：

（一）玩色公司、瑞博公司是否依消保法規定，負連帶損害賠償責任：

本件最高法院判決維持原審論證玩色公司、瑞博公司依消保法規定，負連帶損害賠償責任，值得肯定：

- (1) 本件原告購票入場參與由瑞博公司及玩色公司提供彩色派對八仙水陸戰場活動服務，乃是依消費目的接受服務之消費者；瑞博公司及玩色公司係提供服務為營業者，該二公司與消費者間有消費關係存在，是以該二公司與消費者間所生消費爭議，有消保法之適用，該二公司就本件消費事件而言，係屬消保法第 7 條第 1 項所規定之提供服務之企業經營者。
- (2) 消保法上無過失服務責任，在歸責之論斷上僅就服務具有安全欠缺（瑕疵）之客觀事實的存在，即足以論斷是否成立侵權行為，而不考慮發生服務安全欠缺(瑕疵)之行為是否具有故意或過失可責性。是以，本件企業經營者提供之派對服務，因未採取隔離色粉與電腦燈之適切措施，亦未妥為進行場控，復未經告知現場人員色粉有引發塵爆之危險及注意事項，堪認所提供之服務，確未符合當時專業水準可合理期待之安全性，致發生系爭事故，造成消費者受有損害，企業經營者提供之服務安全欠缺與消費者受有損害間，具有相當因果關係；是以，玩色公司、瑞博公司應依消保法規定，負連帶損害賠償責任。

（二）八仙公司是否負消保法上企業經營者責任：

本件最高法院判決廢棄原審論證八仙公司不負消保法上企業經營者責任之見解，其從消保法第 1 條立法目的考量，以保護消費者權益，雖值肯定；然就消保法上服務安全欠缺責任成立所需之「消保法上企業經營者」、「消費關係存在」、「服務安全欠缺」要件及以類推適用方式作為適用危險責任規範方式而言，其裁判理由類推適用消保法規定，非無商榷餘地：

1. 以「歸責正當性」理由類推適用消保法服務責任成立要件，未盡妥適：

（1）就「消保法上企業經營者」要件言：

最高法院於本件判決論證八仙公司所屬企業經營者類型，似屬「遊樂業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動，致消費者產生遊樂業經營者參與該服務提供之外觀者」之情形；然就本件八仙公司本非屬消保法上提供或擬制提供服務之企業經營者，何以基於歸責正當性即成為消保法上之企業經營者？該疑義突顯出社會生活中對於企業經營者利用他人於其場所提供服務之機會以行銷自身營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供人，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者，該企業經營者於消保法上應如何評價其地位與責任之問題，消保法對此未有類如民法第 191 條之 1 第 2 項後段明文規定。

（2）就「消費關係存在」要件言：

行政及司法實務上認為消保法係以消費關係為其規範範圍，只要有消費關係均應適用消保法，是以消費關係存在，為消保法上服務責任要件之一。本件判決論證似基於歸責正當性，八仙公司應負消保法上企業經營者責任；然就本件八仙公司並非提供系爭活動之娛樂服務之企業經營者，與購票入場之不特定人間無消費關係存在，何以基於歸責正當性即成為八仙公司與購票入場之不特定人間無消費關係存在，而得適用消保法規定？

（3）就「服務安全欠缺」要件言：

①消保法對於服務提供者課予無過失責任，則於認定對於服務危險應負無過失責任之企業經營者範圍時，尤應以為造成危險或實害原因之服務內容提供者為限。倘一項服務係該服務提供者結合多個其他服務業者之服務或商品等生產要素加以構成，構成該服務之各個生產要素本身並無任何導致消費者損害之危險或最後導致消費者損害之危險與各個生產要素無關，自不能認為各個服務、或商品之提供者均屬應負無過失責任之企業經營者。是以，系爭事故之發生，係玩色公司、瑞博公司舉辦系爭活動中之色粉噴灑濃度過高，暨電腦燈設置位置未能有效防免與色粉之接觸，引發粉塵閃燃現象所致，亦即玩色公司、瑞博公司提供系爭活動娛樂服務有安全欠缺（瑕疵），從而該二公司應負消保法上企業經營者責任，誠值贊同。

②本件最高法院突破傳統上見解，將消保法上服務安全欠缺責任所需具備之「歸責事由：服務安全欠缺（瑕疵）」要件，以「歸責正當性」取代，將非屬消保法上企業經營者納入消保法作規範，其保護消費者權益之思維，似屬用心良苦；惟就八仙公司所提供場地商品以觀，依當時之科技或專業水準，於一般人以合理期待之態度而言，該場地商品尚無安全性欠缺情事。是以，其裁判理由論證邏輯，似與消保法第7條第1項、第3項所規定服務無過失損害賠償責任成立要件未合。

2. 以類推適用方式作為適用危險責任規範方式之商榷：

(1) 本件最高法院判決似認為消保法第7條第3項規定之無過失服務責任亦屬危險責任。蓋危險責任的基本思想在於「不幸損害」的合理分配，乃基於「分配正義」的理念⁷⁵。然在八仙公司於本件係屬「遊樂業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供者，致消費者產生遊樂業經營者參與該服務提供之外觀」之非屬消保法第7條、第8條及第9條

⁷⁵ 王澤鑑，《侵權行為法第一冊》，台北：三民，2001年7月，17-18頁。

所規定之「服務提供人」或「視為服務提供人」類型之企業經營者，該判決似以「歸責正當性」之理由而類推適用消保法規定。

- (2) 我國現行法上無過失侵權責任，均由法律明定，具有二個特色：①規定於特別法；②採列舉主義⁷⁶。消保法對於本質非屬服務提供人，而擬制為服務提供人責任之從事經銷之企業經營者變更服務內容者（消保法第8條）及從事輸入服務者（消保法第9條）等二類型，亦採以特別法做列舉方式規範。
- (3) 如何將各類型危險性之物、設施、活動等危險源所致損害賠償納入無過失侵權責任體系而為法制規範，就比較法上有關危險責任之立法方式言，可分為：①以特別立法為主，就危險責任為個別的承認，民法典或判例均少有正面之規定者；②以判例或民法承認一般條款，並因政策需要另以特別立法個別承認危險責任類型者；③民法中承認一般條款，同時規定部分危險責任類型，並因政策需要依特別立法承認其他危險責任類型者；④以單一特別立法，容納所有危險責任類型統一加以規定，而在民法上仍保持過失責任之純粹性者等四類⁷⁷。
- (4) 縱然在理論上可歸納無過失危險責任共同特徵，以規範其一般原理，然在實際立法上以一個概括條款涵蓋一般化的危險責任規範，能否適當評價各該危險、能否突顯進而預告社會大眾各該危險的存在，實在不無疑問⁷⁸。是以，以一個概括條款涵蓋一般化的危險責任規範，恐有過度簡化各類型差異性及其適用範圍未臻明確性之缺失，從而此類無過失危險責任規範之建制，有其立法技術之困難⁷⁹。

⁷⁶ 王澤鑑，〈特殊侵權行為(十)-無過失侵權責任(上)：危險責任的理論、體系及發展〉，《台灣本土法學雜誌》，75期，台北：台灣本土法學雜誌，2005年10月，49頁。

⁷⁷ 邱聰智，〈危險責任與民法修正：以歸責原理之檢討為中心〉，《法學叢刊》，27卷3期，台北：法學叢刊雜誌社，1982年9月，49頁。

⁷⁸ 游進發，〈侵權行為立法論之分析〉，《輔仁法學》，42期，台北：輔仁大學法律學院，2011年12月，178頁。

⁷⁹ 王澤鑑，《侵權行為法第一冊》，260頁。

(5) 就現行危險責任規範所未規定責任主體爭議類型問題，若以類推適用方式解決爭議言，亦有類如一般危險責任條款規範建制之弊與欠缺法律安定性之缺失⁸⁰，是以，不宜以類推適用方式解決該等爭議，蓋類推適用是補充法律而非解釋法律，實務運作上就是依民法第 1 條「法理」而為裁判之情形⁸¹。從而以類推適用方式作為適用危險責任規範，以追究危險責任規範未規定責任主體類型責任爭議之情形自有商榷之虞，茲就本件八仙公司情形檢討如次：

①所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其性質相類似之規定，加以適用，係基於平等原則及社會通念以填補法律漏洞的方法。最高法院 101 年度台上字第 923 號民事判決：「因兩事項間具有本質上之類似性，依法律規範意旨判斷本應同予規範，竟生疏未規範之法律漏洞，基於『同一法律上理由』，依平等原將該項法律規定類推及於其他法律所未規定之事項，即所類推適用。準此，未經法律規範之事項，得否類推適用某項法律規定，應先探求某項法律規定之規範目的即立法理由，其次再判斷得否基於『同一法律理由』，依平等原則將該法律規定類推及於該未經法律規範之事項。」⁸²。

②類推適用係基於平等原則及社會通念以填補法律漏洞的方法，然在平等原則的適用上，由於擬處理之案件與法律所規定之案型間究竟相同或不相同的認定，並不能自平等原則自身獲得說明，所以，其認定尚須引用系爭法律之立法意旨。為探求存在於法律基礎之立法意旨，得以單一規定或以多數規定為其探討之基礎。倘只能自單一規定出發，且在法律體系中另無與該規定相類之規定時，應注意法律是否正要將存在於該規定之法律原則的適用範圍限於該條明文規定的情形。縱使有一群規定針對

⁸⁰ 黃上峰，〈從德國危險責任法制論我國民法第一九一條之三之解釋適用〉，《法令月刊》，新北：信孚，55 卷 8 期，2004 年 8 月，22 頁。

⁸¹ 施啟揚，《民法總則》，台北：三民，1983 年 9 月，46-48 頁。

⁸² 葉啟洲，《民法總則》，台北：元照，2022 年 9 月，45-46 頁。

類似案型給予相同效力，亦應注意法律還是可能要將存在於該等法律中之法律原則的適用範圍限於已規定的案型」⁸³。

- ③最高法院於本件判決論證八仙公司所屬企業經營者類型，似屬「遊樂業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動，致消費者產生遊樂業經營者參與該服務提供之外觀者」之情形，似基於歸責正當性及消保法第 1 條規定，類推適用消保法第 7 條規定，八仙公司應負消保法上企業經營者責任；對此消保法所未規定之「企業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者」之法律漏洞情形⁸⁴，能否類推適用消保法第 7 條規定，令其負消保法上企業經營者責任？探討如下：

- (i) 就本件八仙公司而言，其並非提供系爭活動之娛樂服務之企業經營者，與購票入場之不特定人間無消費關係存在，從而無消保法適用之情形，能否基於歸責正當性及消保法第 1 條規定，類推適用消保法第 7 條規定？消保法第 1 條第 1 項明定該法之立法意旨，其目的就是要使消費者權益能夠獲得有效保障。而消保法所稱的消費，是指不再用於生產的最終消費，因此消保法所指的服務，是指「不再用於生產之最終服務」。不再用於生產的最終服務，其實意味著，服務並非存在於企業經營者與企業經營者間。消費者的保護只有在企業經營者與消費者間，才有正當性可言⁸⁵，才有適用消保法餘地，符合如此的目的性考慮，應較妥適。
- (ii) 就消保法第 1 條第 1 項明定之立法意旨而言，企業經營者所以負消

⁸³ 黃茂榮，〈法律漏洞及其補充的方法(下)〉，《植根雜誌》，22 卷 2 期，台北：植根雜誌社，2006 年 2 月，599-601 頁。

⁸⁴ 所謂法律漏洞，乃指法律的規定違反法律規範計畫、意旨的完整性，以致於行為人的行為，無法律可供適用。參閱鄭冠宇，《民法債編總論》，46 頁。。

⁸⁵ 游進發，〈消費者保護法上與商品責任等價的服務責任〉，《財產法暨經濟法》，32 期，台北：臺灣財產法暨經濟法研究協會，2012 年 12 月，118-119 頁。

保法上服務責任，以因消費關係而生者為限；如不具消費關係之存在，則尚無消保法所定服務責任規範之適用；從而本件八仙公司僅為提供系爭活動場地之提供人，並非提供系爭活動之娛樂服務之企業經營者，與購票入場之不特定人間無消費關係存在，在類推適用消保法第7條規定之際，亦應參酌消保法第1條第1項明定之立法意旨，而做適用範圍限於已規定的企業經營者與消費者間，以因消費關係而生者為限之情形，從而本件八仙公司僅為提供系爭活動場地之提供人，與購票入場之不特定人間無消費關係存在，而無消保法規定適用，始符合消保法規範「企業經營者與消費者間，以因消費關係而生者為限之情形」之目的性考量。

- ④在比較法上，有不以類推適用方式作為適用危險責任規範以追究責任主體責任之情形者⁸⁶。是以，就危險責任規範所未規定責任主體爭議類型問題，在無過失危險責任法制未建制時，仍以個別立法方式，就各別情形規範完整的危險責任機制，而不宜以類推適用方式解決，似較為妥適。
- ⑤對現行法就「企業經營者利用他人於其營業場所提供服務之機會，搭配行銷自身之營業活動，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者」類型之企業經營者責任，於法規範之不足及解決之道可思考之方向，以保護消費者權益，前述參、一、(一)2.(4)其他類型之服務企業經營者部分亦多有說明。

伍、結論

有關八仙樂園塵爆案，上開最高法院判決廢棄原審論證八仙公司不負消保法上企業經營者責任之見解，其裁判理由論證過程，似以「歸責正當性」之理由，就

⁸⁶ 楊佳元，〈危險責任〉，《臺北大學法學論叢》，110頁。

本件八仙公司所具之「遊樂業經營者利用他人於其場所提供服務之機會以行銷自身營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供人，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者」之情形，而以類推適用方式作為適用消保法服務責任規範以追究服務企業經營者責任，該判決從消保法第 1 條立法目的考量，以保護消費者權益，雖值肯定；然就消保法上服務安全欠缺責任成立所需之「消保法上企業經營者」、「消費關係存在」、「服務安全欠缺」要件及以類推適用方式作為適用危險責任規範方式而言，其裁判理由類推適用消保法規定未盡妥適。

上開最高法院判決突顯出誠值省思之問題，即對於企業經營者利用他人於其場所提供服務之機會以行銷自身營業活動或附以商號、商標或其他文字、符號，外觀上被認識為服務提供人，致消費者產生該企業經營者參與該服務提供之外觀者，該企業經營者於消保法上應如何評價其地位與責任之問題。消保法對此未明文規定，對此法規範之不足及解決之道，為保護消費者權益，可思考(1)研議民法第 191 條之 1 第 2 項規定，將規範客體-服務納入規範，或(2)研議消保法第 2 條第 2 項有關企業經營者定義規定，將民法第 191 條之 1 第 2 項規定文義納入規範等方式，而將「其在商品或服務上附加標章或其他文字、符號，足以表彰係其自己所生產、製造、加工或服務提供者，視為商品製造人或服務提供人。」之情形作規範，依該二方式將上開現行法未規定之企業經營者類型納入規範；並依民法第 185 條共同侵權行為之規定就其與實際從事服務提供者，二者共同對被害人所受之損害，負連帶賠償責任，以追究該企業經營者責任，於消費者保護實踐上似較為妥適，俾保護消費者權益，並為解決是類爭議可思考之方向。

參考文獻

一、中文文獻

(一) 專書

王澤鑑，《侵權行為法第一冊》，台北：三民，2001年7月。

行政院消費者保護委員會，《消費者保護法施行細則研訂資料》，台北：自版，1995年2月。

行政院消費者保護委員會，《消費者保護法律問題研討會實錄》，台北：自版，1995年12月。

行政院消費者保護委員會，《消費者保護法立法目的與條文說明》，台北：自版。

朱柏松，《消費者保護法論》，台北：自版，1999年9月。

洪誌宏，《消費者保護法》，台北：五南，2017年7月。

施啟揚，《民法總則》，台北：三民，1983年9月。

郭麗珍，《產品瑕疵與製造人行為之研究》，台北：神州，2001年6月。

馮震宇、姜志俊、謝穎青、姜炳俊，《消費者保護法解讀》，台北：月旦，1995年1月。

葉啟洲，《民法總則》，台北：元照，2022年9月。

詹森林，《民事法理與判決研究(四)》，台北：元照，2007年1月。

詹森林、馮震宇、林明珠，《認識消費者保護法》，台北：行政院消費者保護委員會，1995年2月。

詹森林、馮震宇、林明珠，《消費者保護法問答資料》，台北：行政院消費者保護委員會，1995年2月。

劉春堂，《消費者保護與消費者法》，台北：行政院消費者保護委員會，2000年

11 月。

（二）期刊論文

王澤鑑，〈商品製造者責任與純粹經濟上損失（下）〉，《法學叢刊》，157 期，台北：法學叢刊雜誌社，1995 年 1 月。

王澤鑑，〈特殊侵權行為（十）-無過失侵權責任（上）：危險責任的理論、體系及發展〉，《台灣本土法學雜誌》，75 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2005 年 10 月。

李英正，〈論消保法上商品責任之危險議題〉，《消費者保護研究》，10 輯，台北：行政院消費者保護委員會，2000 年 11 月。

邱聰智，〈危險責任與民法修正：以歸責原理之檢討為中心〉，《法學叢刊》，27 卷 3 期，台北：法學叢刊雜誌社，1982 年 9 月。

黃上峰，〈從德國危險責任法制論我國民法第一九一條之三之解釋適用〉，《法令月刊》，新北：信孚，55 卷 8 期，2004 年 8 月。

黃茂榮，〈法律漏洞及其補充的方法(下)〉，《植根雜誌》，22 卷 2 期，台北：植根雜誌社，2006 年 2 月。

陳忠五，〈醫療事故與消費者保護法服務責任之適用問題(下)：最高法院 90 年度台上字第 709 號民事判決(馬偕紀念醫院肩難產案)評釋〉，《台灣本土法學雜誌》，17 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2002 年 8 月。

郭麗珍，〈我國產品責任法十年來之發展概論〉，《月旦法學》，110 期，台北：元照，2004 年 7 月

游進發，〈消費者保護法上與商品責任等價的服務責任〉，《財產法暨經濟法》，32 期，台北：臺灣財產法暨經濟法研究協會，2012 年 12 月。

楊佳元，〈危險責任〉，《臺北大學法學論叢》，57 期，台北：臺北大學法律學院，2005 年 12 月。

（三）專書論文

邱聰智，〈商品責任〉，《消費者保護法研究實錄》，台北：行政院消費者保護委員會，1997 年 6 月。

詹森林，〈消保法商品責任之消費者與第三人〉，《民事法理與判決研究(四)》，台北：元照，2007 年 1 月。

劉春堂，〈論商品之瑕疵〉，《消費者保護與消費者法》，台北：行政院消費者保護委員會，2000 年 11 月。

（四）研討會論文

邱聰智，〈消費者保護法上商品責任之探討〉，消費者保護法律問題研討會第三場專題演講講義，台北：行政院消費者保護委員會，1995 年 6 月。

陳聰富，〈消保法有關服務責任之規定在實務上之適用與評析〉，消費者保護法施行五週年學術研討會，台北：台灣大學法律學系，1999 年 1 月 9 日。

詹森林，〈消保法有關商品責任之規定在實務上之適用與評析〉，消費者保護法施行五週年學術研討會，台北：台灣大學法律學系，1999 年 1 月 9 日。

（五）網頁文獻

司法院，〈最高法院 112 年度台上字第 49、871、1305 號（八仙樂園塵爆事故）請求損害賠償事件新聞稿（113-民 05）〉，載於 <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-1132325-e460e-1.html>（最後瀏覽日 2024/8/6）。

《消費者保護研究》

第 29 輯，頁 37-70

顧客騷擾管理與消費者保護：日本對策的啟示

戴凡芹*

摘要

本研究針對企業應對顧客騷擾（カスハラ）的策略進行深入探討，並以日本的相關對策與法制為啟發，提供台灣企業的應對建議。首先，文章透過介紹日本與台灣的實際案例，點出顧客騷擾問題的嚴重性和研究的動機。接著，文章定義「顧客騷擾」的概念，並引用日本的相關法規和實際案例，說明顧客騷擾對企業和員工的影響。由於在日本，一般認為「顧客是神」此觀念，在商業文化中根深蒂固，但這種觀念卻經常被誤解，導致顧客過度要求並引發騷擾問題。因此，文章探討此一誤解的根源，並說明如何在現代企業運營中重新平衡顧客權益和員工尊嚴。接著，本文介紹日本在應對顧客騷擾方面的近期發展，包括政府、工會和企業的多方協作，及其相關政策和法律的制定。基於此，本文進一步探討企業應對顧客騷擾的策略，從員工保護、消費者權益衡平、企業永續經營以及工會合作等層面，分析策略的意

* 國立政治大學法律學博士，現為台灣日本研究院 資深研究員。特此感謝兩位匿名審稿委員之評論與寶貴意見。

涵。最後，文章總結企業在面對顧客騷擾時應如何調整內部管理制度，並強調企業應將應對策略納入其企業社會責任（CSR）及環境、社會與公司治理（ESG）目標，以確保員工福祉和企業長期競爭力的提升。

關鍵詞：顧客騷擾、員工權益、消費者保護、企業社會責任、永續經營

壹、前言：場景

《場景 I》日本兩大航空公司全日空（All Nippon Airways）、日本航空（Japan Airlines）於 2024 年 6 月 28 日宣布，共同彙整「顧客騷擾」方針，整理出 9 種「顧客騷擾」類型，包括攻擊、誹謗、過度要求等，並指出該等行為「損害員工人權和工作環境」，希望藉此展現因應「顧客騷擾」的堅決態度。日本放送協會（NHK）報導，全日空與日本航空於 2023 年度總共掌握約 600 件「顧客騷擾」案例，例如空服員在飛行途中提供飲料時，乘客以空服員弄錯飲料為由，朝空服員扔杯子；此外還有民眾口無遮攔，在電話中辱罵客服中心職員「笨蛋」、「無能」等。日本航空顧客體驗推進部長上辻理香於記者會中表示：「希望我們兩間公司所彙整的方針能擴及到其他公司，業界全體一起因應顧客騷擾」，並表示組織將採取適當措施打擊騷擾，包括向警方舉報¹。

《場景 II》受到凱米颱風影響，原定 2024 年 7 月 25 日下午抵台的中華航空 CI153 班機，延誤至 26 日凌晨 2 時許方抵達桃園國際機場。因華航、桃園航勤人力因素，全機旅客下機後等候 2 個多鐘頭仍無法領取到託運行李，情緒不佳的多名旅客因此與華航人員發生爭執，華航地勤人員一度下跪致歉。隨後華航發出內部信件，表示於執行勤務時，如遇不理性的旅客、直接或間接貶抑、無理的騷擾行為，華航亦不能認同；若於執行勤務時處於具有敵意或不友善的職場環境而影響正常工作進行時，可依法尋求航警等執法單位的協助。華航並表示，尊重顧客也尊重華航的專業是表現職業道德的具體方式，華航承諾提供旅客優質的服務，也同時保障

¹ NHK 新聞，全日空と日本航空「カスハラ」対処方針 共同発表，2024 年 6 月 28 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240628/k10014495631000.htm>。亦參見蔡昀臻，守護員工！日本航空雙雄「防奧客」 共同彙整 9 類顧客騷擾行為，2024 年 7 月 2 日，<https://news.tvbs.com.tw/world/2532911>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

友善的職場環境²。

《場景 III》凱米颱風侵台造成機場航班大亂，2024 年 7 月 27 日晚間 8 時許，金門機場候補櫃檯前擠滿眾多人潮等待候補，櫃臺右下方資料顯示，飛往台北的立榮航空及華信航空，登記候補人數分別為 1,464 及 1,837 人，現場近 200 名旅客等候。一名楊姓旅客因不滿未候補上機位，拿起塑膠椅砸向聯合候補櫃檯，砸中一名立榮航空地勤人員並導致其受傷。事後警方到場，將楊姓旅客帶回偵辦，訊後依照民航法、傷害罪嫌移送。立榮航空事後發布聲明強調，絕不容許任何危害員工及作業安全行為，也會保護員工免於在職場上被傷害的恐懼，對於該名旅客不理性的暴力行為，將會依法處理³。

貳、何謂「顧客騷擾」(カスハラ)

顧客騷擾 (Customer Harassment，日語為「カスタマーハラスメント」，簡稱「カスハラ」) 在日本被視為嚴重的社會問題。日本國土交通省於 2023 年 12 月發布新聞，經統計 2022 年度日本全國鐵路業者遭遇的「顧客騷擾」案例高達 1,124 件，包含針對鐵路工作人員的暴力行為、不構成暴力的無理指控及言語壓力等。由各民間鐵路公司組成的日本民營鐵路協會於 2023 年 12 月已正式要求鐵路業者，必須訂定「顧客騷擾」的標準與因應方式⁴，據此，JR 東日本於 2024 年 4 月訂定因應「顧客騷擾」政策，包含針對騷擾行為不予回應，若確定該行為屬於惡意，則將向警方提報並諮詢律師協助。

² 余曉涵，行李延誤地勤下跪 華航發信力挺不能認同旅客無理，中央社，2024 年 7 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202407270154.aspx> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日)

³ 楊晏琳，地勤遭旅客發飆拿椅砸傷！立榮強硬發聲：絕不容許、將依法處理，三立新聞網，2024 年 7 月 28 日，<https://pse.is/6afqb8> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日)

⁴ 国土交通省，はじめて鉄道係員へのカスタマーハラスメントの現状を把握しました，2023 年 12 月 22 日，https://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo02_hh_000195.html (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日)

隨後，JR 西日本公司於 2024 年 5 月祭出相關方針來保護員工，聲明若有顧客出現不當言行，將中止提供服務或商品，並列舉數項具體「顧客騷擾」行為，包含抓住員工手臂、出現歧視性言論、攻擊員工身體與精神、擅自拍攝員工影像、侵害員工隱私、藉電話或面對面方式長時間糾纏員工等。JR 東日本社長喜勢陽一於 2024 年 7 月 4 日例行記者會上表示：「透過明確的對策與方針，負責乘客應對的員工能夠與上司一同有組織地進行應對，也能夠安心地工作，顯示對策與方針產生了相當的效果」⁵。

日本企業相繼展開具體行動以因應「顧客騷擾」，京都高島屋百貨則是大型百貨公司中，首例直接於官網中公布「顧客騷擾」基本方針⁶。根據京都高島屋百貨於 2024 年 7 月 8 日公告，該公司已於 2024 年 1 月制定人權承諾政策，但因少數顧客無情的言論與行為損及職場環境的事件仍時常發生，為營造讓所有員工能安心工作的環境，故依據 2022 年由日本厚生勞動省「顧客騷擾對策企業手冊」（カスタマーハラスメント対策企業マニュアル）⁷，制定該公司「顧客騷擾」基本方針。未來若遇到顧客有騷擾員工的行為，列舉例如顧客暴力、無理或過度要求、強迫員工做出超過合理限度之反應、誹謗、威脅、恐嚇或跟蹤員工、否定員工人格或歧視性發言、損害公司或員工名譽、將員工個人資訊發布在 SNS、要求員工土下座⁸等以上行為，京都高島屋將立即停止接待該顧客，情節嚴重行者則將循法律途徑

⁵ NHK，JR 東日本 「カスハラ」への対処方針 “一定の効果みられる”，2024 年 7 月 4 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240704/k10014501351000.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

⁶ 高島屋グループ，「カスタマーハラスメントに対する基本方針」について，2024 年 7 月 8 日，<https://www.takashimaya.co.jp/kyoto/specialtystores/restaurant/information/1537483>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

⁷ 厚生労働省，「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」等を作成しました！，2022 年 2 月 25 日，https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_24067.html（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

⁸ 土下座（どげざ）是日本傳統禮儀，指直接跪在地上，並平伏在地的動作，向對方無比尊崇的地位表謙讓之意，或向對方表深切歉意。在現代，在企業或個人重大犯錯，或有醜聞、事故發生而需要謝罪時，不少人士選擇以土下座。2022 年 4 月 23 日，日本一艘載有 26 人的北海道知床觀光船發生意外，造成 14 死 12 失蹤，該觀光船航運公司社長於記者會中，曾二度

尋求，包含聯繫警察及律師共同應對，並禁止顧客再次光臨。

不只是公共運輸服務業及百貨業，日本的流通業、服務業和零售業員工，也同樣面臨顧客騷擾的巨大壓力。根據日本 UA ゼンセン（「全国纖維化学食品流通サービス一般労働組合同盟」，以下為閱讀方便均簡稱 UA ZENSEN）對該組織中從事服務業之會員，於 2024 年 1 月 18 日至 2024 年 3 月 18 日進行「顧客騷擾對策問卷調查」，結果顯示受訪者中有 46.8%（2020 年為 56.7%）表示過去兩年內曾遭受顧客騷擾，最常見的騷擾行為是「辱罵」（39.8%，共 6,170 起）、「恐嚇及威脅」（14.7%，共 2,281 例）、「重複相同內容的投訴」（13.8%，共 2,140 例）⁹。雖然相關結果顯示，2024 年數據比前次 2020 年數據，已下降近 10%，但顧客騷擾此議題，仍持續影響身處於服務業的員工，甚至對目前處於少子化、高齡化、缺工嚴重的日本企業，造成極大衝擊。

從前述《場景 III》可嗅出，台灣服務業也正面臨現場作業人力調配不足而偶有顧客騷擾的問題。在服務業缺工、員工人權當道、顧客意識高漲的氛圍下，顧客騷擾的情景在未來可能不斷上演及蔓延，台灣企業應開始重視此問題將導致的營運風險與商譽損害，以擬定相關方針，保護企業本身及其所屬員工。本文藉由探討日本近年極為困擾企業與員工的顧客騷擾議題，理解此狀況形成的可能原因，並透過梳理日本企業與日本政府部門之應對策略，做為台灣企業面對顧客騷擾的對策參考。

上下座向社會各界致歉；此新聞參見 NHK，知床觀光船沈沒事故 乗客の家族などが運航会社と社長を提訴，2024 年 7 月 3 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240703/k10014499991000.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

⁹ UA ゼンセン，カスタマーハラスメントの被害をなくすために”職場における実態調査の結果を受け、緊急報告集会を実施，2024 年 6 月 12 日，<https://uazensen.jp/2024/06/12/101142/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

參、「顧客是神」竟是個美麗的誤會

一、「款待文化」(おもてなし)的危機

凡到日本旅遊者，對於服務業水準之高，甚至幾近吹毛求疵之境界，經常感到嘆為觀止。尤其是日式傳統旅館服務，將「滿足顧客需求」視為最基本，最極致者為「預知顧客需求」，最高境界則是超越顧客的預期。日本溫泉旅館的靈魂人物為女將(おかみ)，必須具有極高的觀察力與變通力，將每位顧客視為不同的個體，在服務過程中近身觀察顧客性別、年齡、穿著、用餐速度，進而判斷該顧客的喜好與習慣，在最適當的時機提供最貼切的服務，用心款待。

日本長久以來講究「款待」(おもてなし¹⁰)，觀諸其備受讚譽的原因，其實是將「用心款待」立足於互相尊重、彼此平等的前提下進行，真心誠意，不求回報。「款待」不只是餐旅相關服務業，也適用於日本各行各業，甚至是日常生活。日本所強調的「款待」，核心價值是讓對方自在地享受提供服務者的用心，且不讓對方感到壓力或不自在。

在如此的餐旅服務背景下，日本文化中存在著「款待」精神，與日本茶道相結合後，形成長期以來日本許多企業的「待客文化」，即為真心誠意、重視主客之間認同的待客哲學。日本於 2013 年成功獲得東京奧運主辦權，當時申奧代表瀧川雅

¹⁰ 「おもてなし」是一個動詞複合詞，語源來自「持て成し」，前加上「お」成為名詞。經日本學者考察，此詞源自於明治二年(1869年)，明治天皇為接待外賓而建造日本首座西式建築延邊館。延邊館當時接待了赴日本訪問的愛丁堡公爵(エディンバラ公)，公爵在遊覽東京周邊地區和傳統文化後，於館內享受道地的美食。日本當時以全心全意的住宿、接待和美食，為到訪日本的愛丁堡公爵提供了極具幸福感的體驗，返回日本後，公爵書寫一封「感謝信」給明治天皇和日本政府。其後，日本將「おもてなし」定義為「真誠地為顧客提供超過工資的情感與勞動」。參見王晞好，「おもてなし」、「ホスピタリティ」、「サービス」の語源や意味合いについての考察，千葉大学人文公共学研究論集，45号，2022年。

美¹¹於演講時以「おもてなし」介紹日本優點，日本以客為尊的待客文化一夕爆紅，「おもてなし」甚至獲選為當年度日本流行語。「款待文化」讓許多來自外國的觀光客，體驗到至高無上的尊容感，並對日本留下好印象。

然而，當日本近年陷入嚴重的缺工潮、人力荒，服務業低薪、高流動率同時亦限制了服務業員工在接待現場的第一線裁量權、服務認同感。尤其在新冠疫情後，即使服務業提供高薪，仍難以招聘新血，加上新世代年輕人重視工作自由度、強調工作尊嚴，動輒離職或轉職。一直以來，消費者意識抬頭，甚至自我膨脹到「有錢的就是大爺」，將日本的款待精神變相無限上綱到無理要求時，使第一線員工承受來自無理顧客的情緒壓力，並引發員工對身心的惡性消耗。

二、「顧客騷擾」對員工的衝擊

新冠疫情趨緩後，對外國旅客限制解除，大批觀光客湧入日本，使得旅館業急速復甦，生意興隆固然是好事，但觀光客鬧事個案亦大幅增加，旅宿業十分困擾。日本厚生勞動省雖於 2023 年 12 月 13 日旅館業法修正案通過，未來日本飯店、旅館碰上鬧事、提出無理要求的顧客，旅宿業者可拒絕服務¹²，惟員工多年被灌輸需用心款待服務顧客，多數習於第一時間先忍耐以待。

顧客騷擾事件激增，對第一線服務顧客的員工所造成的衝擊，影響其在企業繼續任職的意願，更甚者加速員工離職率。根據人力與勞動力調研機構パーソル総合研究所在 2024 年 2 到 3 月間，對年齡介於 20-69 歲、職務內容涉及客戶談判的兩萬餘名服務類員工，進行「顧客騷擾量化調查」（カスタマーハラスメントに関する定量調査），當問及遭受顧客騷擾後的感受，38.0%表示「想辭職」，45.4%表示

¹¹ 滝川クリステルさんのプレゼンテーション，IOC＝国際オリンピック委員会の総会，2013 年 9 月 8 日，<https://www.youtube.com/watch?v=6hgggygKWwhg>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

¹² 厚生労働省，令和 5 年 12 月 13 日から旅館業法が変わりました！～宿泊者も従業員も、誰もが気持ちよく過ごせる宿泊施設に～，<https://www.mhlw.go.jp/kaiseiryokangyohou/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

「對上班已感到沮喪」，37.5%表示「下次轉職，只會考慮不涉及與客戶互動的工作」¹³。

莫說日本，如同前述《場景 II》的台灣亦是如此。負責行李作業的桃園航勤公司人力不足，致使旅客遲遲無法領取行李，部分旅客情緒激動，對著華航地勤人員咆嘯、破口大罵，並要求賠償。華航地勤人員被眾多情緒激動的旅客包圍以言語強烈質疑，在缺乏第一線裁量權，無法即時提供解決方案、也無權現場承諾賠償事宜，不堪壓力下，竟只能選擇當場下跪，向旅客道歉。新聞畫面持續在各電視媒體、社群播放，不僅造成華航、桃園航勤公司備受輿論關注，相信更造成該名華航地勤人員的心理創傷，對需輪值在現場的基層員工，更無形中感受到來自顧客騷擾的心理壓力。

三、「お客様は神様」被擴大解釋與誤用

日本有一句通俗諺語：「お客様は神様」，即「顧客是神」。環伺需要第一線員工接待顧客的服務業，各企業面雖多數秉持服務至上的精神，但服務櫃臺前卻頻頻上演著顧客藉勢藉端騷擾、污辱員工的場景，台灣稱之為「奧客」。

約略於十年前起，有不少日本企業開始懷疑，顧客第一主義所認為的「客戶至上」，於企業經營層面是否合理？是否存在過度服務而衍生的多餘成本？反思「顧客其實並不是神」¹⁴。不禁令人好奇，「顧客是神」這句話究竟源自何處？原本應是激勵著員工們追求極致服務，而今竟成為服務業的緊箍咒。

「お客様は神様」的原音，來自日本大眾歌謠歌手三波春夫（1923 年—2001 年）在昭和 36 年（1961 年）於地方公演的一段發言。

¹³ パーソル総合研究所，カスタマーハラスメントに関する定量調査，2024 年 6 月 5 日，<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/customer-harassment.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

¹⁴ 中里基，「お客様は神様」は本当に正しいのか？顧客第一主義の傲慢さを考える，東洋経済新報社，2013 年 7 月 23 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/15999>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

歌手三波春夫受到熱情觀眾的包圍與掌聲，在演唱後，接受主持人訪問：
主持人問：「對您而言，顧客是什麼樣的存在呢？（お客様をどう思いますか？）」
三波春夫：「我認為顧客是神明。（お客様は神様だと思いますね。）」
現場觀眾情緒再次沸騰。自此後，每當巡演時，主辦方會要求三波春夫說同樣的話。
三人漫才團體レッズゴー三匹（1968 年—2014 年）在當時多次脫口秀表演中模仿此橋段，「お客様は神様」這句話因此逐漸流行起來，竟成為日本家喻戶曉的俚語。

資料來源：三波春夫オフィシャルサイト，「お客様は神様です」について，本文翻譯彙整

三波春夫長女亦身兼經紀人的三波美夕紀，在父親三波春夫離世多年後，接受媒體專訪時，提及父親生前曾解釋過「お客様は神様」的真意；三波春夫對自己的藝術要求非常嚴格，就像修行者一般，秉持的信條是：「唱歌時，我必須像在神明面前祈禱一樣，排除一切雜念，以最純淨的心來表現完美的藝術。」因此，當三波春夫在演唱時，將顧客視為神明，以如同在神明面前祈禱時的心情來歌唱，此為「顧客是神」的真意¹⁵。

換言之，把顧客視為神，是三波春夫表達他將自己的表演以完美的形式呈現給顧客的決心。然而，隨著被漫才團體以戲謔的日式脫口秀，輾轉演繹與流傳，這句話已經脫離三波春夫的本意，被誤解為「顧客就是神明，所以無論顧客做什麼，都必須忍受、順從、服侍他們」。

三波美夕紀表示，某次與父親三波春夫在車內，看到路邊的藥局從天花板垂掛

¹⁵ 関根和弘，カスハラ問題で引用される「お客様は神様です」の誤解 三波春夫さんの真意は別次元，朝日新聞社，2024 年 5 月 30 日，<https://globe.asahi.com/article/15285059>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

著裝飾用的布條，上面寫著「お客様は神様」，剎時，車內的兩人理解到，顯然這句話已被曲解，用在與真意不同的意思上。

漸漸地，「お客様は神様」被用在過於強烈表達不論顧客對錯的立場，這句話竟然找到了自己生命的出路，甚或經常被傲慢的顧客刻意誤解，拿來刁難現場的服務人員。隨著顧客騷擾成為日本的社會問題，身為三波春夫後人的三波美夕紀，希望人們能夠至少知道「お客様は神様」的真正含義，因此在三波春夫官方網站上發布相關記事，以重塑當時對話的情境與真義¹⁶，藉此喚醒人們重新審視「お客様は神様」的意涵。

至此，人們漸漸理解，「お客様は神様」多年以來被擴大解釋與誤用，竟是起源於一個美麗的誤會。過去數十年，日本企業把顧客奉為神明，不問理由的一昧忍受、順從、服侍，是否適得其反造成顧客的傲慢？過度提供最高境界的超服務，是否恰當？此時此刻，當傳統與真誠的款待精神，不斷被「奧客」無限上綱時，正是該檢視日本企業的心態與對策的時候。

肆、日本顧客騷擾對策之近期發展

一、日本工會組織對顧客騷擾對策之倡議與推動

前文提及的 UA ZENSEN（全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟）為 2012 年成立之各產業勞動工會聯合組織，目前為日本最大的跨產業別組織。歷經十餘年發展，UA ZENSEN 已累計超過 185 萬會員數，產業組合涵蓋紡織、化工、食品、流通、服務等行業，相當多元，會員組合亦涵蓋度極高，包含全職、兼職、承包、派遣等工作方式，經 UA ZENSEN 統計，會員有 60%以上為兼職勞動

¹⁶ 三波春夫オフィシャルサイト，「お客様は神様です」について，
<https://www.minamiharuo.jp/profile/index2.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

者，主要工作內容為零售和流通第一線工人¹⁷。

UA ZENSEN 於 2015 年開始，開始常態性對會員以問卷調查，分析日本職場問題。起因於頻繁收到會員回報在職場被惡質顧客騷擾的投訴，UA ZENSEN 於 2016 年開始與各政府部門、行業組織和其他組織針對「顧客騷擾」交換意見，於互動討論時，經常被問及：「顧客騷擾的定義是什麼」、「有多少人正在遭受這種痛苦」（「カスハラ」の定義は何ですか、「どのぐらいの人が困ってるんですか」）。2017 年，UA ZENSEN 進行首次「顧客騷擾」問卷調查，原本目標為回收 2 萬份問卷，但在短短時間內竟總計回收 5 萬餘份回覆。UA ZENSEN 據此提出總結報告，包含顧客騷擾的定義、對策及指南¹⁸。

UA ZENSEN 認為，顧客騷擾問題與日本的社會背景因素有關，日本於 20 世紀初泡沫經濟後，企業間競爭異常激烈，服務業在長久以來被灌輸「顧客是神」的觀念，將顧客回饋的內容視為聖旨，作為企業改善的參考依據，因此企業樂於接受各種意見。在經濟與社會的發展脈絡下，企業爭相表現且積極聽取顧客投訴，導致顧客的要求益發任性、刁鑽，從原本只是單純的客訴，升級成對員工的騷擾，甚至在服務現場經常有辱罵員工的違法行為，導致第一線勞工不僅工作壓力倍增，甚至有人表示身心俱疲已到無法承受的地步。

為使日本政府重視顧客騷擾的問題，UA ZENSEN 於 2018 年進行顧客騷擾的請願連署，以超過 5 萬份有效問卷、176 萬份會員簽名連署書，正式提交至厚生勞動省，要求政府必須針對顧客騷擾問題提出因應對策。UA ZENSEN 透過問卷與連署書，匯集百萬會員的心聲，引起媒體報章連日的報導，也促使日本政府與國會動了起來，正視顧客騷擾所引發的勞動與社會問題。

¹⁷ UA ゼンセン（全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟）官方網站，<https://uazensen.jp/organization/>，亦參見 UA ゼンセン 成立 10 週年特設網站，<https://anniversary.uazensen.jp/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 5 日）

¹⁸ 連合総研，悪質クレーム撲滅！170 万署名で国を動かした UA ゼンセンのカスタマー・ハラスメント対策，2022 年 9 月 26 日，<https://www.rengo-soken.or.jp/plan/2022/09/260900.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 5 日）

二、日本政府就顧客騷擾之應對作為

厚生勞動省於 2018 年頒布「工作方式改革相關法」（働き方改革関連法），附帶決議即包括應儘速針對企業顧客騷擾擬定對策；2020 年 1 月制定之雇主用人管理措施指南中，對於職場中發生的員工遭毆打、威脅、辱罵、顧客無理要求等重大滋擾行為，厚生勞動省要求企業應建立適當的應對制度，並採取措施防止員工遭到傷害。2022 年 2 月，日本厚生勞動省制定「顧客騷擾對策企業手冊」，認為「顧客等提出的投訴和言行中，若要求內容的妥當性依照標準來看，實現該要求的手段和方式在社會通念上係不合理，且該手段和方式將會損害勞動者的工作環境¹⁹」，即構成「顧客騷擾」。於製作手冊時，厚生勞動省委託機構對零售業、運輸業、餐飲服務業、住宿業等與顧客接觸較多的十二家企業進行訪談後，彙整企業實際遭遇過的顧客騷擾行為，見表 1。

表 1 日本企業實際遭遇過之顧客騷擾行為

時間的拘束自由	無正當理由的過度要求
◆ 超過一小時的長時間拘束自由、滯留 ◆ 長時間的電話拘束自由 ◆ 時間拘束而影響業務的行為	◆ 無理取鬧而提出的金錢要求 ◆ 因私人物品（智慧型手機、電腦等）故障而提出的金錢要求 ◆ 因延遲而要求運費減價 ◆ 無理取鬧地拒付取消費用或要求退款 ◆ 過度要求備品（例如要求 10 支牙
重複型	
◆ 頻繁來店，每次都提出投訴 ◆ 一再打電話 ◆ 跨多部門的多次重複投訴	

¹⁹ 原文為：「顧客等からのクレーム・言動のうち、当該クレーム・言動の要求の内容の妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、労働者の就業環境が害されるもの」

暴力言語	刷)
- 大聲、口出暴言，執拗地責罵接線員 - 在店內大聲喧嘩、擾亂秩序 - 反覆大聲恫嚇、威脅、辱罵、口出暴言	- 過度要求難以獲得的商品 - 對制度上無法應對的事情提出要求 - 對航運路線的投訴及因此引發的延遲進行投訴 - 超過契約內容的過度要求
對接待者的刻意挑剔與找碴	與新冠肺炎有關
- 在電話中挑剔與找碴 - 重複要求，若不被接受，則抓住對方語病 - 重複同樣的問題，責備對方的應對失誤 - 單方面針對我方的過失進行投訴 - 扭曲原意，挑剔，執拗地攻擊與脅迫	- 對佩戴口罩、消毒、開窗的強烈要求 - 對未佩戴口罩者提出過度的注意要求 - 顧客拒絕佩戴口罩
脅迫型	性騷擾
- 脅迫性的言行，反社會的言行 - 以破壞物品、殺人等言論進行威脅 - 暗示將揭露於 SNS 或媒體	- 跟蹤特定員工 - 對員工的猥褻行為或偷拍
權威型	其他
利用優勢地位口出暴言，要求特別待遇	- 非法進入辦公室（或場地內） - 無正當理由進入業務空間
社群網路媒體的投稿發文	
- 在網路上的公開發文（公開員工姓名） - 損害企業和員工信譽的行為	

資料來源：厚生労働省，職場におけるハラスメント対策－カスタマーハラスメント対策，本文翻譯彙整

日本厚生勞動省於 2022 年 2 月提供予企業參考之「顧客騷擾對策企業手冊」，臚列出故顧客騷擾所可能涉及之相關法規（本文以下提及之法規均為日本法），見表 2。

表 2 顧客騷擾所涉及的犯罪、違法行為之相關法律條文

傷害罪	刑法第 204 條	傷害他人身體者	15 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金
暴行罪	刑法第 208 條	施暴未致人受傷者	2 年以下有期徒刑或 30 萬日元以下罰金，或拘留、科料
脅迫罪	刑法第 222 條	威脅他人生命、身體、自由、名譽或財產者	2 年以下有期徒刑或 30 萬日元以下罰金
恐嚇罪	刑法第 249 條第 1 項	恐嚇他人交付財物者	10 年以下有期徒刑
	刑法第 249 條第 2 項	以上述方法獲取不法利益或使他人獲取不法利益者	10 年以下有期徒刑
未遂罪	刑法第 250 條	上述行為未遂者	亦處罰之
強迫罪	刑法第 223 條	威脅加害他人生命、身體、自由、名譽或財產，或以其他手段強迫他人為無義務之事，或妨礙他人行使權利者	3 年以下有期徒刑
名譽毀損罪	刑法第 230 條	公然陳述事實損害他人名譽者，不論事實真偽	3 年以下有期徒刑、拘役或 50 萬日元以下罰金

侮辱罪	刑法第 231 條	未陳述事實而公然侮辱他人者	拘留或科料
偽造及業務妨害罪	刑法第 233 條	散布虛假言論或使用詐術損害他人信用或妨礙其業務者	3 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金
威力業務妨害罪	刑法第 234 條	以威力妨礙他人業務者	3 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金
不退去罪	刑法第 130 條	無正當理由侵入他人住居、看守場所、建築物或船艦，或在要求離開後拒不退去者	3 年以下有期徒刑或 10 萬日元以下罰金
違反日常生活道德規範之輕微行為	輕犯罪法	顧客騷擾行為可能違反多項法律及規定（例如大聲說話、言語粗暴，使用例如「笨蛋」等侮辱性詞語等之暴言行為，詳後述）	亦處罰之

資料來源：厚生労働省，「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」，本文翻譯彙整

為了防止顧客騷擾事件層出不窮，日本部分企業和政府機關已開始採取對策，過去連鎖商店、企業的員工於工作時，需在胸前別著全名和照片的識別名牌，現在多數改為不放照片或不放全名，只放姓氏，例如連鎖超市羅森（LAWSON）從 2024 年 6 月起改變名牌的書寫方式，允許員工只放上名字的英文字母縮寫。

三、日本厚生勞動省建議企業以法制應對之原則

依前言所述之場景可知，台灣服務業日前亦發生諸多顧客騷擾事件，惟無論中央或地方政府迄今均尚未提出具體方針。為使台灣企業在尚未有明確條例或法規可懲戒顧客騷擾行為前，可有參考之依據。本節將概略介紹日本厚生勞動省於 2023 年發布「職場騷擾對策－顧客騷擾對策篇」²⁰，所列舉之數項顧客騷擾範例，包含顧客騷擾行為類型、判斷基準、應對方針、可能涉及的刑法，供企業作為法制應對顧客騷擾之原則。

（一）長時間拘束型

騷擾行為(例)	顧客滯留、長時間的電話拘束、無正當理由長時間拘束員工
判斷基準(例)	◆ 商品或服務均無故障或異狀之情況下，約 30 分鐘為判斷基準 ◆ 要求內容不當之情況下，進入膠著或僵持狀態後，約 30 分鐘為判斷基準 （※關於時間之基準，各企業應參考本建議後，自行依狀況決定）
應對方針(例)	◆ 顧客臨店時：根據情況決定應對時間，並告知顧客 ◆ 告知顧客長時間應對已影響業務 ◆ 明確告知無法應對的理由 ◆ 提議重新安排時間，聽取顧客意見 ◆ 電話應對或顧客臨店時：由上級主管接替應對
可能涉及的刑法	◆ 監禁罪：刑法第 220 條（可處 3 年以上 7 年以下有期徒刑） ◆ 住居侵入罪：刑法第 130 條前段（可處 3 年以下有期徒刑或 10 萬日元以下罰金） ◆ 不退去罪：刑法第 130 條後段（同住居侵入罪）

²⁰ 厚生労働省，職場におけるハラスメント対策－カスタマーハラスメント対策，令和 5 年度厚生労働省委託事業，令和 6 年 6 月 11 日改訂，<https://www.no-harassment.mhlw.go.jp/events>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 6 日）

（二）重複型

騷擾行為(例)	顧客無正當理由多次打電話或臨店
判斷基準(例)	- 顧客無正當理由，多次提出相同申訴或查詢，從第二次起及應予以注意 - 但倘若顧客多次查詢為自身關心的事項，則由上級主管判斷應對方法，根據情況諮詢應對窗口之意見
應對方針(例)	- 確認顧客來電或臨店的意圖 - 縮短來電或臨店時的應對時間 （與其他部門）分享如何應對此顧客之相關資訊 - 若顧客重複相同的查詢內容，仍應該禮貌地顧客知道 - 考量顧客可能患有認知症之情況
可能涉及的刑法	- 虛假業務妨害罪：刑法第 233 條（可處 3 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金） - 威力業務妨害罪：刑法第 234 條（可處 3 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金）

（三）暴言型

騷擾行為(例)	大聲說話、言語粗暴，使用例如「笨蛋」等侮辱性詞語
判斷基準(例)	- 超出常識範圍的粗暴言語 - 一般認為是侮辱性的言詞
應對方針(例)	- 讓顧客知道因其暴言已使自己無法冷靜地應對 - 為使顧客冷靜下來，變更應對的人、時間和場所
可能涉及的刑法	- 輕犯罪法第 17 條（可處 1 日以上 30 日以下之拘留或 1000 日元以上 1 萬日元以下的財產刑罰） - 因粗暴、野蠻行為而造成困擾時：

	◆ 名譽毀損罪：刑法第 230 條（可處 3 年以下有期徒刑、拘役或 50 萬日元以下罰金） ◆ 侮辱罪：刑法第 231 條（可處拘留或科料）
--	--

（四）暴力型

騷擾行為(例)	施加暴力行為或粗暴對待物品的行為
判斷基準(例)	◆ 是否存在危險的身體接觸行為 ◆ 是否存在猛烈關門或踢物品等攻擊物品的行為 ◆ 即使未接觸身體，是否存在丟筆或小物品等危險行為
應對方針(例)	◆ 發生暴力行為時，應立即離開現場，並尋求警方協助 ◆ 若臨店時發生暴力行為，應請顧客離店 ◆ 臨店時，應由多名員工共同應對，並與保全公司或警方聯繫
可能涉及的刑法	◆ 施暴但未造成傷害的情況時： ◆ 暴行罪，刑法第 208 條（可處 2 年以下有期徒刑或 30 萬日元以下罰金） ◆ 造成身體傷害的情況下： ◆ 傷害罪，刑法第 204 條（可處 15 年以下有期徒刑或 50 萬日元以下罰金）

（五）威嚇・脅迫型

騷擾行為(例)	顧客無正當理由多次打電話或臨店，並使用以下脅迫語言： 「殺了你」、「打你」、「揍你」、「放火燒店」、「上傳到社交網路媒體，散播影片」、「給差評」、「這樣的服務可以嗎，你以後會有大麻煩」等
判斷基準(例)	◆ 使一般人感到害怕的言行 ◆ 暗示反社會勢力等令人感到害怕的情況

應對方針(例)	◆ 直接表達恐懼情緒，告知顧客「因為害怕，因此無法冷靜交談」 ◆ 由多名員工共同應對 ◆ 為使顧客冷靜下來，更換應對的人、時間和場所 ◆ 根據情況尋求警方協助
可能涉及的刑法	◆ 脅迫罪（即威脅對生命、身體、名譽或財產造成損害）刑法第 222 條（可處 2 年以下有期徒刑或 30 萬日元以下罰金）

（六）權威型

騷擾行為(例)	以威嚇姿態行事
判斷基準(例)	◆ 單方面強迫他人下跪等行為 ◆ 採用讓一般人感到痛苦的權威姿態 ◆ 要求特殊待遇 ◆ 要求書面道歉 ◆ 不聽他人意見，態度專橫 ◆ 抓住話語漏洞挑剔
應對方針(例)	◆ 首先表現出傾聽的姿態 ◆ 禮貌且明確地告知無法提供特別待遇
可能涉及的刑法	◆ 強要罪，刑法第 223 條（可處 3 年以下有期徒刑） ◆ 強要未遂罪，刑法第 223 條第 3 項（可處 3 年以下有期徒刑）

（七）店外拘束型

騷擾行為(例)	要求到自宅、特定的咖啡店或在顧客企業處所等地點，並長時間拘束。
判斷基準(例)	◆ 商品或服務均無故障或異狀之情況下，停留時間以 30 分鐘為目標 ◆ 要求內容不當之情況下，進入膠著或僵持狀態後，停留時間以 30 分鐘為目標 ◆ （※關於時間之基準，各企業應參考本建議後，自行依狀況決定）
應對方針(例)	◆ 不去顧客的公司，若在顧客家中，基本僅在門口交談 ◆ 若在咖啡店等地，選擇有人目光可及且方便立即離開的位置，如家庭餐廳等 ◆ 設定基本應對時間（若預計時間會拉長時，提前告知顧客停留時間） ◆ 告知顧客長時間應對已影響工作 ◆ 提出重新安排談話時間的建議 ◆ 準備尋求警方的協助
可能涉及的刑法	◆ 監禁罪（即剝奪在一定場所的移動自由的行為），刑法第 220 條（可處 3 年以上 7 年以下有期徒刑）

（八）社群媒體或網路論壇上的誹謗中傷型

騷擾行為(例)	在社群媒體或網路論壇上發布應對員工的圖片或影片單方面寫下對員工個人或企業不利的內容
判斷基準(例)	◆ 一般認為已侵犯隱私的發布內容 ◆ 第三方觀看時會感到非常不合常理的留言內容
應對方針(例)	◆ 基本上先保持靜觀其變

	◆ 是否回應（或採取應對行為），由企業決定 ◆ 根據發布內容，向警方諮詢，並向網路提供者或伺服器管理者要求刪除 ◆ 關於刪除，諮詢法務部門、個資保護主管機關或法律專家
可能涉及的刑法	◆ 名譽毀損罪，刑法第 230 條（可處 3 年以下有期徒刑或禁錮，或 50 萬日元以下罰金）

（九）性騷擾型

騷擾行為(例)	以性相關言語及行為，讓人感到身體或精神上的痛苦
判斷基準(例)	◆ 若受害員工為女性，則以「一般女性員工的感受」為基準 ◆ 若受害員工為男性，則以「一般男性員工的感受」為基準
應對方針(例)	◆ 以言語表達出感受到身體或精神上的痛苦 ◆ 透過記錄、錄音、錄影等方式保留證據 ◆ 更換負責人員、禁止進出等防禦措施 ◆ 若顧客是交易夥伴，應以企業的名義要求確認事實，並協助防止再發生 ◆ 向警方或法律專家、律師諮詢
可能涉及的刑法	◆ 公然猥褻罪，刑法第 174 條 ◆ 強制猥褻罪，刑法第 176 條 ※ 民事上可作為不法行為追究損害賠償

資料來源：厚生労働省，「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」，本文翻譯彙整

伍、企業應對顧客騷擾之策略與意涵

一、企業顧客騷擾之應對策略建議

（一）規劃顧客騷擾之應對政策與佈達：包含工作手冊、教育訓練、處理違法者的原則與政策等

首先，企業必須依據自身的業務特點及公司規模，規劃並採取量身定制的顧客騷擾措施。身為雇主的企業，應妥善收集過去在服務現場曾發生的騷擾案例，透過與案件當事人或相涉員工，集思廣益討論，以在工作規則、守則或紀律文件中明確定義顧客騷擾的類型與界線。包含在企業內部通訊、工作手冊、員工網站和員工新知等宣傳資料中，清楚描述顧客騷擾的內容、發生潛在原因和背景，並說明企業的應對政策。除此之外，應考慮定期進行員工培訓、教育講座等方式，向員工佈達與告知。此項首要工作的目的，係在於向企業內所有員工告知可能面臨的顧客騷擾內容、原因和背景。

其次，企業對於顧客騷擾案件，應抱持著嚴格處理違法者的原則與政策。透過政策、內容規定、對員工宣傳，將現場工作場所可能發生的顧客騷擾行為，分門別類加以說明各細節，並制定對應的方針，以確保第一線員工、現場管理主管，能在事件發生的第一時間，即予以嚴肅處理，有勇氣對向企業管理階層、甚至社會大眾、新聞媒體，清楚、公開地通報事件原委。

再者，企業應本著妥善管理、維護員工及保護消費者權益的最高指導員則，設立顧客騷擾的負責人、員工諮詢與回應機制。建議企業應建立單一的諮詢與回覆窗口，例如專責人員及專線電話或信箱，使員工在發生顧客騷擾時，可立即找到有能力解決問題或提出有效意見的被諮商者，同時亦應將事件完整記錄，以便未來有需要面對外部組織或新聞媒體之詢答。

綜上策略，本文建議：

1. 顧客騷擾的風險預防與管理：企業除了建立明確的顧客騷擾定義，亦應實施定

期的風險評估，針對顧客騷擾的可能場景進行模擬和演練。此舉將有助於員工在面臨實際情境時，不至於措手不及。

2. 心理輔導資源設置：企業於規劃應對騷擾之策略時，除法律諮詢外，尚需考慮設置員工心理輔導資源，使員工明瞭如何處理因騷擾事件後之情緒壓力，進一步保護員工的心理健康。

（二）顧客騷擾發生時採取之必要措施：包含適當回應、對事明快處置、對人採取必要措施等

顧客騷擾事件一旦發生，當事員工在心理毫無防備之下，勢必驚慌失措，倘若面臨顧客於現場咄咄逼人，將更加劇其惶恐而不知如何應對。此時員工若曾在教育訓練或講座中，被佈達可循企業的顧客騷擾諮詢機制，求助於諮詢窗口，則諮詢窗口負責人即可立即掌握事件狀況，並根據騷擾事件的內容和情況，提供員工適當的應對方法。諮詢窗口負責人接受諮詢時，必須根據事先擬定的注意事項及處理準則進行答覆，因此對諮詢窗口負責人的應對方法訓練必須充足。在此，本文需提醒企業的是，諮詢窗口應特別考量尋求諮詢者的精神和身體狀況，以及他們對顧客騷擾行為發生時的看法，更應考慮到受害員工有時會灰心喪氣，甚至猶豫是否應尋求諮詢。無論是否已確定發生騷擾事件，或甚至可能仍在不清楚是否構成騷擾的情況下，企業均應提供員工廣泛的諮詢，避免員工因恐懼而卻步不前，反而事後遭受更大的心理創傷。

在顧客騷擾的處理，可分為對事與對人。對事的部分，首重對事實作出及時、適當的反應，快速、準確地確認案件事實。諮詢窗口、人事部門或企業內專門委員會，應向當事員工和相涉員工確認事實。若當事員工與行為人對顧客騷擾的事實，有不同的主張或說法時，在無法充分證實事實時，企業應向第三方聽取事實、收集事證，以免做出偏頗一方的認定。

對人的部分，一向是消費者爭議案件中最難以處理，但不可諱言，的確也是企業能否妥善應對顧客騷擾事件的關鍵。本文從顧客騷擾「受害者」與「肇事者」的角度，分述如下：

1. 適當照顧受害者的措施：若確認服務場所發生顧客騷擾事件，企業必須立即採取適當措施，並特別考量受害者的照應。根據案件的內容和情況，應採取之行動為：(1)視受害者與肇事者的關係，考量將兩方暫時或永久分開，(2)由企業向受害者道歉，使受害者因工作條件造成的恐懼或不安狀態中恢復，(3)由服務場所主管或職業安全衛生人員對受害者的心理健康進行諮詢，(4)改善受害者的工作環境，創造可使員工及時針對現場的顧客騷擾諮詢與回覆的機制。最後才考量(5)是否應改善受害者與肇事者之關係，例如由肇事者向受害者道歉，使受害者因顧客騷擾事件的心理創傷中恢復，或(6)根據爭議解決建議，採取必要的法律措施。
2. 適當處置肇事者的措施：若確認服務場所發生顧客騷擾事件，企業應及時對肇事者採取適當措施。企業應根據工作規則或其他有關工作場所騷擾之規定，對違法行為人採取必要的紀律處分和其他措施，此處的違法行為人，並不限於是現場的肇事者，員工若未遵守工作規則，亦相當有可能成為肇事者。因此，在企業根據案件的內容和情況，查明事實後，應明辨肇事者的動機與心態，並考量是否應協助改善受害者和肇事者之關係，或永久將受害者和施暴者分開，甚或由施暴者向受害者正式道歉等。企業亦應視情況，依相關法規（例如就業服務法、性別平等工作法、勞工健康保護規則等）進行調解，或根據爭議解決建議，採取相應措施。

綜上策略，本文建議：

1. 隨時更新顧客騷擾之行動指南（**Action Plan**）：針對不同程度的顧客騷擾，企業應準備具體行動指南，並隨時進行更新。例如，根據不同的騷擾級別（輕度、中度、嚴重）擬定對應措施，並確保員工可及時、適當地處理各種情況。
2. 建立顧客騷擾之即時通報機制：企業應設立簡便且單一之即時通報機制，例如透過企業內應用程序、內部網路或專線電話，確保員工可快速報告顧客騷擾事件，並即時獲得支援。
3. 備置第三方調查之可能方案：若發生重大爭議或已引起新聞媒體、勞動部門、工會之介入時，企業應考慮引入外部第三方調查，以增加事件處理的公正性和透

明度，故建議企業應備置第三方調查之可能方案，例如委外由研究機構或事務所進行必要之調查。

（三）顧客騷擾事件後之檢討與防範：包含落實防止再次發生、加強當事人隱私保護等

企業應將每一件顧客騷擾事件，視為獨立事件，並透過該次之處理經驗，持續改善並落實防止再次發生，例如再次向所有員工佈達工作場所顧客騷擾的政策，並提高員工的意識。亦應檢視內部通訊、手冊、公司網頁、與員工有關的宣傳佈達資訊，是否有重新印製、更新或分發的必要，或重新實施員工培訓和訓練課程，以提高員工對工作場所顧客騷擾的認識。

近年網路社群與新聞媒體關注顧客騷擾之議題，故一旦發生事件，有可能渲染為新聞事件，因此需特別強化有關當事人隱私保護，無論是員工諮詢、案件發生經過、受害者回報等均屬於個人隱私，而此隱私亦包括敏感的個人訊息，例如性取向、性別認同、病史等。為保護諮詢人和行為人的隱私，企業應對諮詢窗口負責人進行必要的訓練，包含必要措施以保護尋求諮詢者和參與該行為的人之隱私。

綜上策略，本文建議：

1. 建立案例庫：企業可因應業務需要，將所有顧客騷擾事件之處理經驗存檔，建立內部案例庫，供未來學習與參考，並用以改善員工培訓與政策優化。
2. 自我檢討機制：為使機制與策略能施行得宜，企業應定期檢討事件處理過程，並根據檢討結果更新政策和程序。本文建議企業應每年進行一次內部審查，並根據事件調整應對措施。企業亦可以考慮在年度檢討中敦請員工回饋，設立匿名回饋機制，以確保員工能夠無壓力地提出真實的建議。

二、企業應對顧客騷擾的策略意涵

（二）員工保護與消費者權益之衡平

在應對顧客騷擾的過程中，企業需兼顧員工的工作安全、心理健康與消費者的正當權益，以下策略可以幫助企業實現雙方權益的平衡：

1. **權利界線的劃定**：企業應清晰界定顧客的權利與義務，避免合理的顧客需求被視為騷擾，同時防止顧客在維護自身權益過程中，侵犯員工的尊嚴和權益。企業應制定明確的行為準則，讓員工與顧客均了解彼此的權責範圍。
2. **雙向透明溝通機制**：企業可設立透明且雙向的投訴與回饋管道，使顧客與員工能即時表達問題與解決方案。此舉不僅有助於快速解決事件，更能提高顧客滿意度，並減少潛在衝突。
3. **例外事件處理**：針對敏感或易引發糾紛的情境，企業應為員工提供具體的應對方案，並進行相關的教育訓練。完整的教育訓練與情境演練，將有助於員工在與顧客發生衝突時，妥善處理並保障雙方的合法權益。

（二）企業永續經營與工作制度完善之關連

人才是企業的重要資產，企業的永續發展離不開健全的工作制度，通過下列措施，企業可以提升員工工作滿意度和顧客的消費滿意度，從而實現企業的永續經營目標：

1. **強化內部管理制度**：企業應完善內部管理制度，將應對顧客騷擾的策略納入日常運營與企業文化中，並將員工福利和健康視為企業長期經營的關鍵要素之一，確保員工在工作中感受到支持。
2. **提升員工忠誠度與工作滿意度**：妥善處理顧客騷擾事件，可提高員工對企業的忠誠度，並增強企業的吸引力，進而促進其永續發展。良好的工作環境與合理的應對機制，亦有助於降低員工流動率，增強企業的競爭力。
3. **與 CSR 和 ESG 目標結合**：應對顧客騷擾的策略可與企業的 CSR（企業社會責

任)及 ESG(環境、社會與治理)目標相結合。此不僅是履行企業責任的一部分,更可將應對措施融入企業永續經營框架中,提升企業的整體形象與社會責任感。

(三) 企業與工會促進勞工職業安全衛生之協力

企業與工會應密切合作,必要時企業可在勞工自治團體、聯合工會等之參與下,進行問卷調查、交換意見等,以準確了解顧客騷擾的型態變化與對策運作狀況,並進行必要的修改。企業與工會應共同努力,確保勞工的職業安全與健康。以下是企業可考慮的幾個合作方向:

1. **工會在員工權益保障中的角色:** 工會可以協助企業制定更完善的顧客騷擾應對策略,並在事件發生時,為員工提供支持與法律援助,確保員工在面對顧客騷擾時能獲得應有的保護。
2. **勞資合作促進職業安全衛生:** 企業應與工會合作,建立健全的職業安全衛生管理制度,尤其針對顧客騷擾的預防與應對。工會可代表員工參與防護措施的制定,確保這些措施適應具體企業情境。
3. **集體協商與政策制定:** 工會可代表員工與企業進行集體協商,協助制定符合員工需求的顧客騷擾應對政策。同時,工會制定或協商的政策,也應保護企業的合法權益,確保其正常運營不受顧客騷擾事件的影響。

陸、結論

2023 年 10 月東京都政府成立由工會、工商組織、東京都政府官員與專家組成的研究小組,商討顧客騷擾的應對措施。日本政府方面,厚生勞動省亦正在考慮修法。據日本媒體報導,東京都知事小池百合子於 2024 年 7 月 19 日宣布,將向都議會提交日本首部防止顧客騷擾條例,明確定義包含「顧客針對員工的極端滋擾行為」、「損害工作環境的行為」等,且規範對象不限於商店消費的顧客,亦包括前

往政府機構辦理的民眾。東京都知事表示，條例之目的是為了防止整個社會的顧客騷擾行為，並確保所有人能從平等的角度相互尊重，希望建立讓人們能夠相互尊重的環境，在東京安心工作」²¹。儘管在 2024 年 7 月當時的日本各界觀察，顧客騷擾條例明訂罰則之難度較高，推測東京所制定之顧客騷擾條例應不會有明確罰則，但會列出指導方針，製作適用於各行業之指導手冊，具體列出禁止行為。依據最新消息指出，東京都政府已於 2024 年 9 月 4 日正式提出條例，並決定從 2025 年 4 月起，實施日本全國首個防止顧客滋擾行為等顧客騷擾的法令²²。

在日本社會對顧客騷擾行為關心程度與日俱增之現況下，東京都身為提供消費服務最多的國際都市，著手制訂相關條例，此一意義重大。即便此舉係因應日本人力嚴重不足，但從勞工保護之政策層面，東京都政府透過條例制定，清楚展現不認同不合理顧客要求之態度與立場，相當值得肯定。

台灣近期頻傳企業前線員工遭顧客羞辱的事件，顧客騷擾問題在台灣呈現「現在進行式」。相比之下，日本在工會和民間企業的推動下，政府積極制定條例和指導方針，減少顧客騷擾事件，使要求員工向顧客下跪道歉的場景逐漸成為「過去式」。

雖然日本社會已深刻認識到「顧客是神」的理念是一個美麗的誤會，但這一轉變並非一蹴而就。若無政府和工會的推動，企業難以明確定義顧客騷擾，更難以憑一己之力制定對策。而一旦事件被媒體曝光，企業容易陷入「疏失卸責」或「漠視消費者權益」的困境。凱米颱風引發的機場顧客騷擾事件後，機場地勤產業工會呼籲國籍航空公司參考日本航空業制定防止旅客騷擾守則²³，這一呼籲引發了正反兩

²¹ 東京ニュース，小池百合子都知事「カスハラを社会全体で防止するため」 全国初の条例案、9月議会に提出へ，2024 年 7 月 19 日，<https://www.tokyo-np.co.jp/article/341154>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 7 日）

²² NHK，東京都 カスハラ防止条例 来年4月から施行の方針 条例案提出へ，2024 年 9 月 4 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240904/k10014571501000.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 9 月 9 日）

²³ 吳欣紘，旅客暴力行為頻傳 地勤工會籲制定防騷擾守則，中央社，2024 年 7 月 30 日，https://money.udn.com/money/story/7307/8128417?from=edn_newestlist_rank（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 8 日）

面的聲音。支持者認為企業和政府應站在保護員工的立場，鼓起「不服務的勇氣」²⁴；反對者則認為企業應首先自省，完善服務對策，並對員工進行充分的教育訓練，不應一味將事件歸諸於顧客之不理性的。

本文通過梳理日本顧客騷擾對策的發展，介紹厚生勞動省的企業法制應對策略，期望台灣企業能借此反思。台灣的「奧客」文化是否由於企業多年的縱容所致？企業是否在面對服務危機時欠缺妥適的應對方案，導致第一線員工在未被充分授權下成為眾矢之的？本文認為，雙方觀點均有可取之處，但爭論本身無法解決問題。我們可以通過借鑒日本的法制發展，找到有效的應對策略。

台灣近期多起廣受關注的顧客騷擾事件，除航空交通業外，旅宿業與餐飲業亦頻繁發生惡質顧客抱怨行為。然而，企業對此尚未提出有效的因應方案。本文主張，應從現實需求出發，優先考量由企業與工會共同研商，評估是否有必要制定完整對策。透過借鑒日本在顧客騷擾對策上的法制發展、政府與工會合作機制，以及企業執行對策的實際操作經驗，本文期待能協助台灣企業制定更具體、可行的應對方案；更甚者，未來當主管機關考量制定相關政策時，也可作為參考。

消費者權益固然需要合理保障，但企業對勞工安全與保障的重視，亦不可被輕忽或犧牲。台灣的民情與日本相近，特別是在大都會區，服務業前線員工長期承受來自顧客紛擾與辱罵的壓力。本文建議，除了參考東京都政府制定顧客騷擾相關條例外，企業更應積極承擔責任，與工會展開協商與討論，儘速針對如何促進勞工職業安全衛生，制定有效的管理與應對措施，從而找到適切的顧客騷擾管理對策。

²⁴ 島田直行，奧客退散！：絕不說「我們會負責」、不輕易理賠……勇敢拒絕不當要求，這樣處理客訴，生意才會做更大，大是文化出版社，初版，2021 年 8 月。

參考文獻

一、書籍

王晞妤，「おもてなし」、「ホスピタリティ」、「サービス」の語源や意味合いについての考察，千葉大学人文公共学研究論集，45 号，2022 年。

島田直行，奥客退散！：絶不説「我們會負責」、不輕易理賠……勇敢拒絕不當要求，這樣處理客訴，生意才會做更大，大是文化出版社，初版，2021 年 8 月。

二、官方機構網頁

UA ゼンセン（全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟）官方網站，<https://uazensen.jp/organization/>，亦參見 UA ゼンセン成立 10 週年特設網站，<https://anniversary.uazensen.jp/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 5 日）

UA ゼンセン，「カスタマーハラスメントの被害をなくすために」職場における実態調査の結果を受け、緊急報告集会を実施，2024 年 6 月 12 日，<https://uazensen.jp/2024/06/12/101142/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

パーソル総合研究所，「カスタマーハラスメントに関する定量調査」，2024 年 6 月 5 日，<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/customer-harassment.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

国土交通省，「はじめて鉄道係員へのカスタマーハラスメントの現状を把握しました」，2023 年 12 月 22 日，https://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo02_hh_000195.html（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

厚生労働省，「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」等を作成しまし

た！，2022 年 2 月 25 日，https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_24067.html
（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

厚生労働省，令和 5 年 12 月 13 日から旅館業法が変わりました！～宿泊者も従業員も、誰もが気持ちよく過ごせる宿泊施設に～，
<https://www.mhlw.go.jp/kaiseiryokangyohou/>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

厚生労働省，職場におけるハラスメント対策－カスタマーハラスメント対策，令和 5 年度厚生労働省委託事業，令和 6 年 6 月 11 日改訂，<https://www.no-harassment.mhlw.go.jp/events>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 6 日）

連合総研，悪質クレーム撲滅！170 万署名で国を動かした UA ゼンセンのカスタマー・ハラスメント対策，2022 年 9 月 26 日，<https://www.rengosoken.or.jp/plan/2022/09/260900.html>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 5 日）

滝川クリステルさんのプレゼンテーション，IOC＝国際オリンピック委員会の総会，2013 年 9 月 8 日，<https://www.youtube.com/watch?v=6hggygKWwhg>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

三、新聞報導

（一）中文報導

余曉涵，行李延誤地勤下跪 華航發信力挺不能認同旅客無理，中央社，2024 年 7 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202407270154.aspx>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日）

吳欣紘，旅客暴力行為頻傳 地勤工會籲制定防騷擾守則，中央社，2024 年 7 月 30 日，https://money.udn.com/money/story/7307/8128417?from=edn_newestlist_rank（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 8 日）

楊晏琳，地勤遭旅客發飆拿椅砸傷！立榮強硬發聲：絕不容許、將依法處理，三立新聞網，2024 年 7 月 28 日，<https://pse.is/6afqb8>（網頁最後瀏覽日為 2024

年 8 月 3 日)

(二) 日文報導

NHK, JR 東日本「カスハラ」への対処方針“一定の効果みられる”, 2024 年 7 月 4 日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240704/k10014501351000.html> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日)

NHK, 全日空と日本航空「カスハラ」対処方針 共同発表, 2024 年 6 月 28 日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240628/k10014495631000.htm>。亦參見蔡昀臻, 守護員工! 日本航空雙雄「防奧客」 共同彙整 9 類顧客騷擾行為, 2024 年 7 月 2 日, <https://news.tvbs.com.tw/world/2532911> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 3 日)

NHK, 東京都カスハラ防止条例 来年 4 月から施行の方針 条例案提出へ, 2024 年 9 月 4 日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240904/k10014571501000.html> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 9 月 9 日)

NHK, 知床観光船沈没事故 乗客の家族などが運航会社と社長を提訴, 2024 年 7 月 3 日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240703/k10014499991000.html> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日)

三波春夫オフィシャルサイト, 「お客様は神様です」について, <https://www.minamiharuo.jp/profile/index2.html> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日)

中里基, 「お客様は神様」は本当に正しいのか? 顧客第一主義の傲慢さを考える, 東洋経済新報社, 2013 年 7 月 23 日, <https://toyokeizai.net/articles/-/15999> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日)

東京ニュース, 小池百合子都知事「カスハラを社会全体で防止するため」 全国初の条例案、9 月議会に提出へ, 2024 年 7 月 19 日, <https://www.tokyo-np.co.jp/article/341154> (網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 7 日)

高島屋グループ, 「カスタマーハラスメントに対する基本方針」について, 2024

年 7 月 8 日，<https://www.takashimaya.co.jp/kyoto/specialtystores/restaurant/information/1537483>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

関根和弘，カスハラ問題で引用される「お客様は神様です」の誤解 三波春夫さんの真意は別次元，朝日新聞社，2024 年 5 月 30 日，<https://globe.asahi.com/article/15285059>（網頁最後瀏覽日為 2024 年 8 月 4 日）

《消費者保護研究》
第 29 輯，頁 71-106

網路世代我國政府推廣 AI 應用研析

黃慧芬*

摘要

網路世代或稱 Z 世代（Generation Z，俗稱 zoomers）特色為從小接觸網路與數位行動裝置，甚可稱為數位原住民，也為目前主要倚賴網路族群，由於其花在數位裝置上的時間比其他世代多，衍生出政府政策與消費趨勢使用工具的更新需求。

2020 年我國「數位生活服務使用普及率」已達 66%，代表民眾每兩人中就超過一人，顯示我國現為數位包容(digital inclusion)網路世代，對於網路應用服務、人工智慧(artificial intelligence, AI)產品或服務及社群媒體的使用與需求朝向高度發展邁進。近來個人層級的數位韌性也愈發受到重視，更是國際間公認網路世代公民重要能力，意指人們能夠意識網路風險，並有能力獲取適當支持資源以解決線上面臨的困境，也是值得政府注意的問題。

我國民眾上網已經是常態，且隨著網路的普及，臺灣近年來各種網路情事的發生，AI 大量蒐集、學習與產出資料特色，可能涉及智慧財產權、人權或業務機密

* 臺灣大學環境工程學博士，現職環境部高級環境技術師

之侵害，且其生成結果，因受限於所學習資料之品質與數量，有可能真偽難辨或創造不存在之資訊，須客觀且專業評估其產出資訊與風險，也是未來立法與執法政府須特別注意的部分。此外隨著美國總統川普於 2025 年 1 月行政命令，撤銷前總統喬·拜登於 2023 年制定的旨在減少人工智慧（AI）對消費者、勞工及國家安全風險的行政命令，代表著美國政府在 AI 政策上的重大轉向。我國在 AI 基本法公告前，各行業的 AI 運用已如火如荼，未來頒布後是否溯及既往或有其他配套方式，仍有待政府的周延規劃。

關鍵詞：網路、數位包容、數位韌性、人工智慧

壹、前言：網路數位溝通需求性

2020 年，聯合國秘書長 Antonio Guterres 發布了〈數位合作藍圖〉(Roadmap for Digital Cooperation)，並持續推動藍圖包含深化「網路治理論壇」(Internet Governance Forum)¹，倡議一個開放、自由和安全的數位未來是可能的。

1990 年代中期後，公眾開始要求密切地涉入科技創新 (technical-scientific innovation) 的研發過程²。不少學者提倡在科技決策過程中加入更多的公民參與，即所謂「參與模式」(engagement model) 或「公眾參與科技」(public involvement of science and technology)，聯結專家與非專家的雙向對話，強調常民參與的主動性，用以對照過去理解模式的被動性³。2008 年的研究指出⁴：多數民眾有關風險訊息來源是來自於數位網路 (68.5%)，然而當時專家採用數位網路散播訊息進行相關研究卻僅佔 8.4%，但未因應消費者使用趨勢使用一般民眾常用的網路傳媒及數位媒體資訊建立溝通平臺。教育部⁵2021 年透過新的資通訊科技應用，提升及改變博物館與圖書館的服務模式；並透過資源整合平台，提供觀眾和使用者更簡易方便的資訊取得管道、個人化及客製化的服務並結合該部「智慧學習國家基地」政策方向，將該館所擁有之數位學習資源依照 12 年國教新課綱架構整合，並橫向與「科普中心」之館所連結，採用多元溝通交流平台、以增進學生自主學習興趣與模式。

¹ United Nations, Secretary-General's Roadmap for Digital Cooperation. 網址詳參考文獻 28，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。本文原則上以西元年份表述，但涉及我國政策法規發布部分，則仍以民國年份表述。

² 資料來源：Bucchi & Neresini, 2008: 454，詳參考文獻 5。

³ 資料來源：李明穎(2011)，詳參考文獻 1。

⁴ 資料來源：張武修等(2014)，詳參考文獻 22。

⁵ 資料來源：教育部(2021)，第二期智慧服務 全民樂學－國立社教機構科技創新服務計畫 (1/4)，詳參考文獻 23。

近年生成式人工智慧（Generative AI）掀起熱潮，從 2016 年 Google 開發的人工智慧程式 AlphaGo 擊敗世界圍棋冠軍、2017 年 Open AI 公司的 AI 程式也在世界級的電玩遊戲競賽中打敗人類對手⁶，人工智慧在各類領域的應用比比皆是，將全面性改變人類的生活與產業，舉凡零售、金融服務、生技醫療、自動駕駛、機器人、智慧生活、導航和內容推薦到基因排列研究等，都是 AI 應用的領域，研究顯示人工智慧的使用到 2022 年將為全球市場帶來近 4 兆美元的附加價值⁷。

隨著 AI 在各領域的運用已漸成顯學，除了各政府部門、學界及產業界的研究，行政院消費者保護處 113 年委託研究「強化人工智慧（AI）商品或服務之消費者保護法制」，針對 AI 系統於商品或服務之應用，對消費者權益影響進行分析，就我國現行消費者保護法及定型化契約等相關規範，對於 AI 商品或服務是否完備、與產業發展如何衡平，進行通盤檢視評估，並就預付型交易履約擔保機制進行委託研究，作為施政參考。

而國際消費者聯盟（Consumer International, 簡稱 CI）繼 2022 年國際消費者日主題訂為對公平數位金融的呼籲，2024 年的主題訂為「為消費者提供公平且負責的人工智慧（Fair and responsible AI for consumers）」，提出要關注 AI 的運用對於生活上及對消費者的影響如網路資訊安全與資訊正確性、消費者安全，公部門政策與法規的研訂等，強調在 2024 年世界消費者日，消費者團體、國際組織、民間團體、企業和政府，應為消費者提供公平與負責任的人工智慧⁸。

AI 被稱作第四次工業革命的核心，相較前三次的工業革命，它對未來人類生活形式和產業發展的影響將更為巨大⁹。源於前述，本文將分析目前網路世代與 AI

⁶ 行政院重要政策新聞稿，台灣 AI 行動計畫—掌握契機，全面啟動產業 AI 化。網址詳參考文獻 30，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

⁷ 資料來源：Gartner(2018), “Gartner says global artificial intelligence business value to reach \$1.2 trillion in 2018” 網址詳參考文獻 51，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

⁸ 每年 3 月 15 日，消費者運動界都會歡慶世界消費者日，藉此提高全球對消費者權益保護的認識。國際消費者聯盟(Consumer International, 簡稱 CI)與一百多國的兩百個消費者保護團體成員，將為這個日子一起合作歡慶世界消費者日，網址 <https://www.consumers.org.tw/wcrd.html>。

⁹ 同註 6。

使用現況並提出應注意之事項作為政策推行與應用應重視之問題。

貳、網路世代現況分析

一、我國網路使用現況

（一）消費者網路使用頻率與應用分析

依我國智慧國家方案（2021-2025 年）¹⁰說明，2020 年我國「數位生活服務使用普及率」已達 66%，代表民眾每兩人中就超過一人，在日常生活中曾使用過食、衣、醫、住、行、育、樂、金融等各項數位服務，2019 年「WEF 2019 年全球競爭力 4.0 評比」排名全球第 12 名，連續 2 年臺灣與德美瑞並列為世界 4 大超級創新國。2020 年「IMD 世界數位競爭力評比」臺灣排名全球第 11 名。臺灣行動支付、大型電商平臺與無店面零售、電子化訂票、電子支付等基礎應用日趨普及，加速購物、旅遊、交通、餐飲外送等數位平臺服務發展，2019 年我國的數位服務經濟規模已達 1.9 兆元，提早達到 2020 年 1.7 兆元之目標。

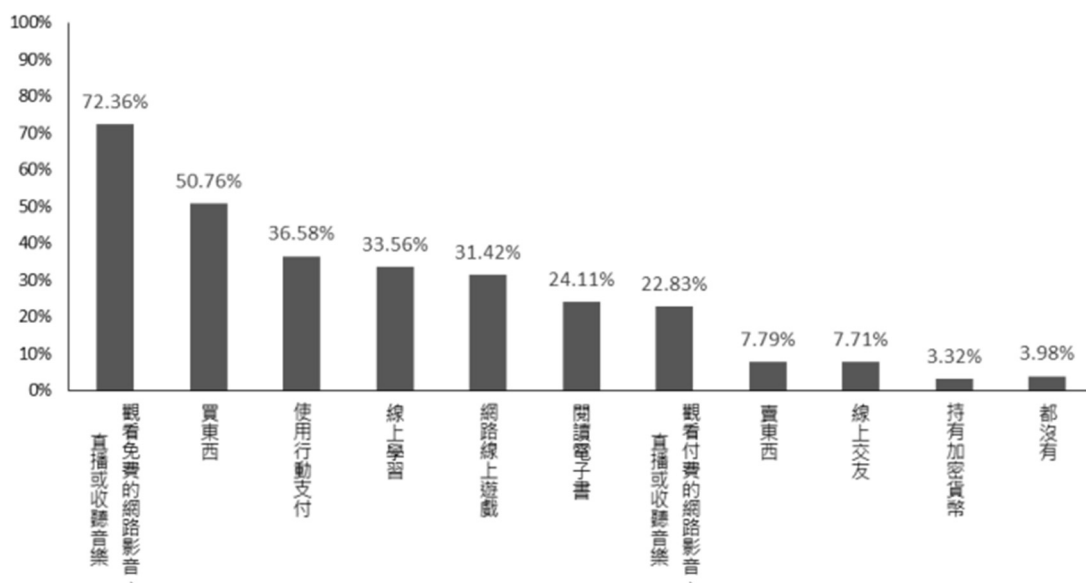
依長期調查分析¹¹，針對我國消費者日常生活調查，2002 年 15 歲及 15 歲以上的人口中在過去一個月曾經於任何地點使用網際網路的人數估計約為 953 萬人，佔 15 歲及 15 歲以上總母體人數的 53.6%，至 2023 年調查，滿 18 歲的民眾在調查過去的三個月中，2023 年臺灣民眾的上網率已成長為 84.67%（該報告所指上網率則是指本次調查的網路使用者佔總樣本數的比例），2023 年各年齡層網路使用情況，50 歲以下族群有高於 9 成 5 的上網率，是網路使用者的主力族群。隨著年齡

¹⁰ 智慧國家方案(2021-2025 年)，行政院 110 年 5 月 6 日院臺科會字第 1100165448 號函核定 <https://digi.nstc.gov.tw/File/E8BE929F910C30CA>

¹¹ 財團法人台灣網路資訊中心(TWNIC)自 2002 年開始針對我國進行網路使用調查，每年公布調查報告，迄 2023 年止調查時間超過 20 年，自 2018 年更新定期報告情稱為台灣網路報告。其中 2023 臺灣網路報告，樣本數：2,153，詳參考文獻 25~26。

增加，上網率呈現下降趨勢，70 歲以上則低於 50%。顯示我國已進入高度使用網路的世代。

另針對臺灣民眾網路使用頻率分析，除了上網率之外，「一直上網(permanently online)」現象意指民眾對於網路使用的黏著度，40.15%的民眾處於「幾乎一直上網」的狀態，在各選項中佔比最高，其次，一天數次者也有 38.02%。兩者合計近 8 成，顯示調查臺灣民眾使用網路的頻率偏高，進一步針對「幾乎一直上網」者進行人口特徵分析，結果為男性較女性比例高、年齡愈低、學歷愈高者為幾乎一直上網者的比例也愈高。而臺灣民眾最常使用的網路應用服務為「觀看免費的網路影音、直播或收聽音樂」，高達 7 成 2，其次為「買東西」達 50.76%。其他應用服務的使用率均未達五成，依序為「使用行動支付」、「線上學習」、「網路線上遊戲」、「閱讀電子書」、「觀看付費的網路影音、直播或收聽音樂」、「賣東西」、「線上交友」、「持有加密貨幣」，分布如圖 1 所示。



資料來源：2023 臺灣網路報告，調查時間 2023 年 5 月 2 日至 5 月 20 日

圖 1 臺灣民眾最近三個月上網時所使用的網路服務

（二）我國行動寬頻普及分析

消費者數位化使用比例逐年攀高與我國從 2014 年起邁入 4G 的時代有直接的關係，2020 年又更進一步跨入了 5G 時代，行政院於 2016 年啟動「數位國家・創新經濟發展方案（2017-2025 年）」¹²（簡稱 DIGI+ 方案），支撐 5+2 產業創新，帶動臺灣邁向智慧國家，過智慧國家推動小組預計達到下列指標

（一）創新數位經濟

1.2025 年數位經濟規模達 6.5 兆元，數位經濟占 GDP 的比率成長至 29.9%。

2.2025 年數位服務（軟性）經濟產值成長至 2.9 兆元。

（二）活躍網路社會

1.2025 年民眾數位生活服務使用普及率達 80%。

2.2025 年民眾具備個人數位競爭力人口占比達 60%。

（三）優勢寬頻環境

1.2025 年高速網路寬頻服務達 2Gbps（涵蓋率達 90%）。

2.2025 年 5G 網路非偏鄉人口涵蓋率達 85%。

在行動寬頻的快速發展，導致了其在某些情況下能夠取代了傳統的固網寬頻。這種轉變的原因包括技術進步、設備的普及以及人們對即時上網的需求增加等等¹³。

行動寬頻取代固網寬頻的主要原因之一是技術進步。隨著無線通信技術的不斷改進，行動寬頻的速度和可靠性得到了提升。其次，手機和平板電腦的普及也間接皆促成了行動寬頻的崛起。這些配備使人們幾乎隨時隨地都能夠上網。相對於僅能在家中或網咖這類固定地點使用的固網寬頻而言，手機和平板的便攜性使得人們更傾向於使用行動寬頻來進行各種活動。而且隨著硬體（手機、平板）和軟體（應用程式）的功能不斷在進步，使得用戶更能夠方便地進行各種線上娛樂和互動。此

¹² 同註 10。

¹³ 資料來源：Salih 等(2020)；Uwacchia 和 Mahyuddin (2020)，詳參考文獻 11、14。

外，物聯網（Internet of Things, IoT）技術的發展，也推動了行動寬頻的應用和需求增加¹⁴。

行動寬頻的發展使得人們幾乎可以在任何地點、任何時間連接上網路，並即時地在網路上進行各種應用和互動，有鑑於行動寬頻成本低且效益高，智慧型手機也較桌上型電腦方便使用，常常是優先考慮的政策。可以預期的是，在未來，行動網路將繼續發展並佔據更重要的地位¹⁵。這首要歸功於 5G 的發展，其更高的雙向傳輸速度，還有更低的延遲，使得很多原本只存在於科幻電影裡的劇情都成為了現實。但仍要注意的是，有一群人是所謂唯行動上網（mobile-only）族群，佔國民的 18.72%。這些人在數位技能上跟混合上網的族群有明顯落差，特別是在網路應用服務、人工智慧（artificial intelligence, AI）產品或服務及社群媒體的使用上，此一現象將會對發展數位包容（digital inclusion）造成阻礙，亦是政府後續應努力改善的方向¹⁶。

二、新興媒體應用之風險溝通

傳統媒體（如報紙、新聞）和新興媒體（如社群媒體、影音平臺）各具優勢和劣勢。傳統媒體的優勢在於其通常由專業記者和編輯團隊負責製作新聞報導，他們擁有豐富的經驗和專業知識，可以提供準確、客觀的報導。這種專業有助於提供可靠的資訊，使公眾能夠盡可能瞭解事件的全貌。其次，傳統媒體在經過層層編輯和審查的過程，有助於過濾虛假信息和不實傳聞。電視和報紙在報導新聞時需進行事實核查和多方求證，這有助於確保準確性和可信度。第三，傳統媒體在訊息傳播的廣度和深度方面具有優勢。報紙、電視等傳統媒體擁有廣泛的讀者和觀眾群體，能夠將重要訊息迅速傳播給大眾。而且傳統媒體通常會透過專題報道或分析評論等方式，對事件進行深入的報導，有助於提供更多背景訊息和專業見解。然而，傳統

¹⁴ 資料來源：Chettri 等(2019)；Uwaechia 和 Mahyuddin(2020)，詳參考文獻 8、14。

¹⁵ 資料來源：Uwaechia 和 Mahyuddin(2020)，詳參考文獻 14。

¹⁶ 同註 11，2022 臺灣網路報告 https://www.twnic.tw/stat_n.php。

媒體也存在一些劣勢。首先，由於在製作過程中需經層層編輯和審查的過程，故傳統媒體的報導往往存在著時間的延遲，無法即時反應。這在風險事件發生時可能會造成資訊的延滯，無法及時提供更新和即時的資訊。其次，傳統媒體通常受到特定機構或政治立場的影響，對事件的看法可能存在既定的視角或進行選擇性報導。這導致公眾如果只觀看單一家媒體，可能就只能接觸到部分觀點和資訊，無法更全面瞭解事件的多個面向¹⁷。

而在新興媒體如社群媒體和影音平臺的優勢部分，新興媒體提供了更即時的資訊更新，在事件發生當下，用戶可以通過社群媒體和影音平臺獲取第一手訊息，迅速瞭解事件的發生及最新進展。其次，新興媒體提供了平等的發聲機會，社群媒體和影音平臺使任何人都能夠發表個人意見和看法，無需受到中央編輯的限制。這使得更多的聲音和觀點得以被聽見，促進了多元化的意見交流和討論。再來，新興媒體強調互動及參與，所有人都可以在社群媒體上即時評論和分享，與其他用戶進行討論和互動。這種互動性有助於建立更加活躍的社群和共同體，促進風險資訊的共享和理解。新興媒體也存在一些劣勢，首先，新興媒體的資訊品質和可靠性存在著參差不齊的問題，社群媒體和影音平臺上的資訊由於缺乏，層層把關查核，較容易存在錯誤或虛假資訊的可能。再來由於新興媒體的入行門檻幾乎為零，在沒有受過專業訓練的情況下，新興媒體的資訊範圍和深度時常流於表面，對事件的看法或評論更多的是個人觀點，缺法平衡報導或對事件的深度追蹤¹⁸。

根據調查¹⁹，2023 年臺灣民眾獲得新聞的主要來源仍是傳統的新聞媒體，佔 42.2%；第二名為搜尋引擎或新聞入口網站等數位平臺，佔 16.57%；社群媒體第三，佔 11.85%；即時通訊軟體則佔第四(7.35%)。可見新興媒體雖然具有即時性、平等和互動性等優勢，但仍然很難取代傳統的新聞媒體。調查中也提到，新興媒體的兩大主流-社群媒體及即時通訊軟體，臺灣社群媒體使用率為 71.1%（臉書比例最高 47.27%、其次為 Instagram, IG 17.61%）；即時通訊軟體部分則是 LINE，使用比例

¹⁷ 資料來源：Casademont(2021)，詳參考文獻 6。

¹⁸ 資料來源：Casademont(2021)；Venegas-Vera 等(2020)，詳參考文獻 6 及 15。

¹⁹ 同註 11

近 8 成。此等數據顯示了這兩個新興媒體（臉書及 LINE）在新興媒體圈中以及在整個媒體圈的重要性。

過去幾年由於疫情的影響，免費網路影音由於其隨選、多樣、易用與免費的特性，使用人數持續成長達全國人口的 72.82%，且名列臺灣民眾獲得新聞的主要來源的第五名，佔 7.01%，可以預見以網路串流影音服務在未來有相當大的發展空間²⁰，臺灣抖音/TikTok（短影音）2023 年調查使用比例有超過 2 成。研究亦指出年輕人離開臉書轉而使用 Instagram 的「社群遷徙」現象確實存在，據統計 60 歲以上的人多半未使用社群軟體；30 至 59 歲的群眾則多使用臉書；18 至 29 歲則更多選擇使用 Instagram，在未來若要針對不同族群進行風險溝通，勢必得考慮此一現象並擬定針對性的策略。

參、政府因應網路使用趨勢研析

一、網路數位素養

行政院卓榮泰院長於 113 年 8 月 2 日「部會副首長 AI 共識營」²¹表示運用生成式 AI 詢問：「何謂數位素養？」，獲得答案是「在數位時代有效地使用、理解和創造數位資訊和技術的能力」。

依前述，在臺灣將近 85% 的上網民眾幾乎皆有使用即時通訊軟體，與社群媒體相較，即時通訊是一個相對私密且封閉，以已經熟識的朋友互動為主的環境。在這樣的環境裡，朋友之間可以分享各類資訊，亦可進行公共議題的討論。雖然即時通訊軟體並非完全匿名，但由於其私密、封閉且以朋友互動為主的科技特徵，會使

²⁰ 資料來源：Sundaravel 和 Elangovan(2020)，詳參考文獻 13。

²¹ 落實總統賴清德的「AI 智慧島」政策理念，行政院於 113 年 7 月 6 日核定「提升行政院公務人員人工智慧知能實施計畫」預期使參加共識營所有部會正副首長，能夠熟悉大型語言模型的運作方式及 AI 科技潛在能力。

得人們較願意在軟體中表露自己對事件或公共議題的看法。

另外，使用者在即時通訊軟體上看到的大部分、甚至完全是和自己相同的意見，形成了所謂的同溫層（echo chamber），同溫層現象的出現主要是由於網路提供了廣泛的資訊來源和社交平臺，使得人們可以自由選擇他們感興趣的資訊和社群媒體。在社群媒體及影音串流平臺上，也通常會根據使用著過去觀看或喜好的內容，對使用者推薦他們可能會感興趣的文章、影片或商品，這樣一種個性化推薦算法，也無形間助長了同溫層現象的產生。Pariser²²在《The Filter Bubble》一書中探討了此一現象，他指出，這些算法使人們僅接觸到與自己觀點相符的信息，導致資訊過濾和同溫層的形成。

然而，這種選擇或被社群媒體或影音平臺選擇將會衍生出訊息過濾的問題，人們更傾向於追求符合自己觀點和興趣的內容，並主動避開和排斥與自己觀點不同的訊息。這樣的現象會大大地影響公共議題討論的品質，由於沒有多元觀點的接觸，同溫層的討論很容易進一步導致極化、假新聞與假訊息的增加²³。Sunstein²⁴在《#Republic》一書中探討了社交媒體對民主和公共討論的影響。他指出，同溫層的存在加劇了社會的分裂和對立，並提出要解決這樣的現象，應該要鼓勵更多的多樣性資訊傳播和更開放的對話。而在社群媒體及影音平臺上，應該要推薦更多元的內容給使用者，而非一味地推薦使用者感興趣的內容。

要消弭同溫層現象和假消息，需要多方共同努力，例如網路平臺和社群媒體公司有責任管理和監管內容，並減少假訊息的傳播，藉由加強內容審查和事實核查，並提供更多的真實和可靠的資訊來源。此外教育對於消弭同溫層現象也扮演著相當重要的角色，政府、學校或公民團體可以嘗試用各種方式來教導民眾如何運用批判性思維來評估和解讀信息，以增強他們的信息辨識能力，讓民眾具備網路世代應有的數位素養。

²² 資料來源：Pariser(2011)，詳參考文獻 8。

²³ 資料來源：Babutsidze 等(2023)，詳參考文獻 4。

²⁴ 資料來源：Sunstein(2017)，詳參考文獻 27。

根據 2023 年臺灣網路報告的研究指出，臺灣的上網者中有不到五成(40%)對自己查證新聞真假的能力沒有信心，這是一項值得政府關注並重視的議題，在新興媒體日趨重要的今天，唯有民眾的數位素養跟得上新興媒體的發展，媒體工具才不會淪為假消息或假新聞氾濫的溫床；此外，該報告針對網路數位問題提及「數位韌性」，「數位韌性」是指在遭遇危機時，能透過數位工具即時應變並修復問題，甚至能從中學習經驗以強化自身體質。過去探討相關概念大多以國家與企業角度出發，著重資訊安全等議題。然而，隨著數位工具的普及，近來個人層級的數位韌性也愈發受到重視，更是國際間公認網路世代公民重要的能力，其意指人們能夠意識網路風險，並有能力獲取適當支持資源以解決線上面臨的困境，這方面也是值得政府注意的問題。

二、公部門網路應用—新興媒體工具使用

如前述，政府為了因應網路世代習慣，除了透過較傳統的官方網站進行溝通之外，在各式社交媒體日益發達的今天，不少公部門都透過官方網站、Facebook、Line@、Instagram、Podcast 和 Youtube 等新興社交媒體工具，來對民眾進行政策宣導或傳達重要資訊，以下節錄幾個公部門及其社交媒體經營狀況，詳見表 1。

表 1 我國公部門風險溝通媒介現況一覽

機關 媒介	環境部	環境部 化學署	衛福部	勞動部	林業及自然 保育署	動植物防 疫檢疫署
FB	追蹤人數 12 萬	追蹤人數 10 萬*	追蹤人數 151 萬	追蹤人數 28 萬	追蹤人數 24 萬	追蹤人數 7.1 萬
Line@	好友人數 11.6 萬	好友人數 0.78 萬	好友人數 440 萬	好友人數 10 萬	好友人數 2.31 萬	好友人數 142.9 萬
Instagram	粉絲人數 0.41 萬	無	無	無	粉絲人數 1.2 萬	無
Podcast	有 (不定期更新)	有 (不定期更新)	遇見，預見 (不定期更新)	無	LinsAffair (周更)	無
Youtube	709 位 訂閱者	1.12 k 位 訂閱者	35.8 k 位 訂閱者	4.89 k 位 訂閱者	6.32 k 位 訂閱者	1.33 k 位 訂閱者

* 該署臉書名稱為生活中的化學物質 Chem Life 非官方臉書，為人數最多的化學知識科普平臺臉書

由表 1 可以觀察不同的公部門對社群媒介的經營，側重也略有不同；衛福部的部分由於疫情期間的溝通，使其在各項社交媒體上皆積累了不少追蹤、訂閱或關注數，在後續進行日常的風險溝通時，較其他部門更加具有優勢，其轄下的疾管署、國健署和健保署等，也都分別有自己單獨的社交媒體，其中以疾管署最為活躍於各個社交媒體平臺。

這些宣導圖卡不一定結合時事，更多的是讓民眾瞭解這些疾病的歷史、症狀、傳染方式及預防方式等等，且採擬人化的方式呈現，讓民眾排斥感降到最低，而且將宣導圖卡當成連載一般，以疾病為主題推出一個系列，讓民眾看完後更會期待下一期的更新，或可間接提高粉絲黏著度。

林業及自然保育署著重在 FB 粉絲專頁經營各種不同系列的貼文，其發文的頻率極高，每天一至兩篇；而林務局另有經營 Podcast 頻道，但內容更偏像是經營廣播電臺一般，與民眾聊當週國內外社會事件，主要用意應該是在與民眾建立信任感，知識或政策的傳遞相對次要。

動植物防疫檢疫署則著重在 Line@官方帳號提供簡易的檢疫物查詢功能以及國外網購物品相關規範，這些功能提供的皆是與民眾生活關係密切的資訊，故吸引大量民眾追蹤，但在其他社群媒體平臺如 FB 粉絲專頁、Youtube 上並無特別規劃特色或亮點。

隨著各種社群媒介的日益發達，越來越多公部門也開始透過這些社群媒介進行溝通。在民眾上網時間有限、瀏覽社群媒介時間沒有辦法大幅增加的情況下，各公部門之間自然而然就會形成競爭關係，誰的圖卡和懶人包新奇、有趣又吸睛，自然就能受到社群媒介的進一步推播而獲得更大的效益，反之則會乏人問津；以化學署為例，該署臉書名稱為生活中的化學物質 Chem Life 定位為非官方臉書，主要針對化學科普知識、時事，搭配有趣的圖文吸引粉絲，為目前人數最多的化學知識科普平臺臉書。是故在未來，執行風險溝通時不僅要考量到欲溝通的內容，還要考量呈現的方式是否足以吸引民眾、是否跟上時事潮流等因素，才能將溝通的效益發揮到最大。

肆、應用人工智慧的成長、現況與未來展望

一、人工智慧的崛起

2023 年 12 月 9 日由歐洲議會及歐盟部長歷史會達成共識通過歐盟人工智慧法案（Artificial Intelligence Act, AI Act，以下簡稱 AIA 法案²⁵），該法案係全球首部全面規範人工智慧之法律架構（尚待正式批准）²⁶，根據歐盟的定義，人工智慧（artificial intelligence, AI）是指可分析其所處的周圍環境，並採取因應行動的系統，

²⁵ European Parliament, Artificial Intelligence Act: deal on comprehensive rules for trust worthy, 09-12-2023.網址詳參考文獻 46，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

²⁶ 財團法人資訊工業策進會法律科技研究所，歐盟「人工智慧法」達成政治協議，逐步建立 AI 準則。網址詳參考文獻 36，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

因此被形容為有所「智慧」。作為一項新興技術，近年來取得了巨大的成長和發展，並在各個領域產生了重大的影響。AI 的快速發展主要歸功於大數據的出現、計算能力的提升和算法的改進。

AI 的成長源於互聯網的普及，數據量呈指數級增長，隨著這些數據成為 AI 訓練的基礎，使得 AI 能夠從中學習和提取有價值的訊息。大數據的出現為 AI 提供了龐大的資源，使得其能夠更準確地分析和預測各種情況。計算能力的提升是 AI 快速發展的關鍵。隨著計算機技術的不斷進步，計算能力不斷增強，從而使得 AI 算法的運算更加高效。特別是圖形處理器（Graphics Processing Unit, GPU）和張量處理器（Tensor Processing Unit, TPU）等專門用於 AI 計算的硬體設備的出現，使得 AI 算法的執行速度大幅提升，進一步推動了 AI 的發展。AI 算法的改進也對其成長起到了關鍵作用。

過去研究人員不斷改進和創新 AI 算法，例如深度學習（Deep Learning）和強化學習（Reinforcement Learning）等。這些新算法提供了更好的學習能力和泛化能力，使得 AI 能夠處理更複雜和抽象的問題。目前，最廣為人知的 AI 莫過於爆紅的 ChatGPT，OpenAI 於 2022 年 11 月 30 日推出運用「人工回饋的強化式學習」為技術基礎的「ChatGPT」（聊天生成預訓練轉換器）²⁷，ChatGPT 可依照使用者提出的要求及說明進行任務操作，並且提供詳細的回應及任務解決過程說明，其於特定領域的應用著實十分強大（圖 2）。AI 早已廣泛應用於各個領域，在醫療領域，AI 可以透過影像或數據的判讀，幫助醫生進行疾病的診斷。在金融領域，AI 可以應用於風險評估、投資管理和詐騙檢測。在交通運輸領域，AI 可以用於交通預測和自動駕駛等。這些應用無不顯示了 AI 的巨大潛力和價值²⁸。

²⁷ OpenAI, 11.30, 2022. Introducing ChatGPT.網址 <https://openai.com/index/chatgpt/>，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

²⁸ 資料來源：Glikson 和 Woolley，2020；Zhang 和 Lu，2021；Chen 等(2020)，詳參考文獻 9、17 及 7。

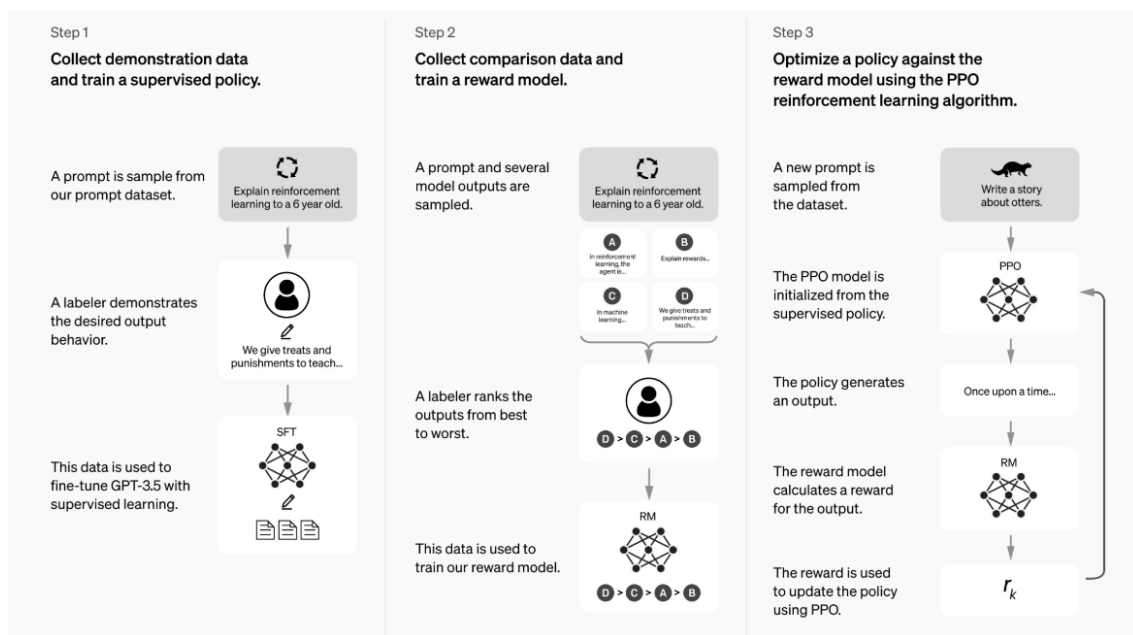


圖 2 ChatGPT 運作流程

資料來源：Introducing ChatGPT <https://openai.com/index/chatgpt/>

二、我國消費者 AI 使用現況分析

坊間人工智慧 AI 的產品與服務日益多元，如智慧型手機數位語音助理，網路客服助理、隨時追蹤自身健康狀況與運動情形的智慧手環，至智慧居家防護系統等，都已是消費者日漸習慣的 AI 科技應用。舉凡零售、金融服務、生技醫療、自動駕駛、機器人、智慧生活等，都是 AI 應用的領域，衍生的商機無窮，引發全球發展 AI 之風潮。

根據 2022 臺灣網路報告的調查結果²⁹，近 5 成（42.75%）的臺灣民眾有數位語音助理的使用經驗，是臺灣民眾使用比例最高的 AI 科技應用，2023 年調查顯示

²⁹ 調查單位同註 11，該單位調查台灣網路使用狀況迄 2023 年超過 20 年，有關消費者使用 AI 的調查始於 2022 年報告。2022 年選用括智慧手環/手錶、聊天機器人、數位語音助理，以及 AI 股票基金期貨軟體等，做為評估台灣民眾 AI 使用經驗的依據。2023 年調查另加入 ChatGPT 使用調查。

臺灣民眾使用過數位語音助理比例將近五成，ChatGPT 則達 1/4，相對而言，從來沒有使用過語音助理功能的受訪者占 53.68%，73.84%的民眾表示尚未接觸過 ChatGPT 與聊天機器人，顯示目前語音助理在臺灣民眾間的普及程度仍未過半。

若進一步針對年齡層、學歷、地區等進行分析，亦發現有差異存在：

在使用語音助理的頻率方面 18-29 歲在 3 個月內曾使用語音助理的比例為 64.55%，是所有年齡層占比最高的群組，而使用經驗的比例則隨著年齡層的上升而下降，60 歲以上的使用比例已降至為 24.43%，最低比例則是 70 歲以上的群組，僅佔 21.74%。在使用 ChatGPT 的頻率依然為 18-29 歲年齡層比例最高為 50.83%，使用經驗的比例也是隨著年齡層的上升而下降，60 歲以上的使用比例已降至為 6.95%。相較於在市面上已經存在多年的數位語音助理服務，臺灣民眾對於 2022 年底才正式問世的 ChatGPT 使用經驗更少，僅以 39 歲以下的青壯年族群為主要的使用族群，其原因應與 39 歲以下的青壯年更傾向嘗試新科技有關。此外，對人工智慧是否比真人更能夠提供真確資訊的直覺態度正反皆有，而且傾向同意、不同意的比例旗鼓相當；至於對此態度特別持有較負面立場的族群則為 50-59 歲民眾、高中職以下學歷民眾，以及居住於偏鄉地區的民眾。

該報告並區分有無使用語音助理經驗族群針對聊天機器人的有用程度、似人性、享樂價值、期望確認程度及整體使用滿意度進行調查分析³⁰，研究結果也發現，使用者因性別、年齡、學歷及居住地區有所不同，相關因素諸如使用者職業別、科技近用機會、自我效能等，值得繼續深究。此外，對於尚未有使用經驗的民眾來說，增加這些民眾對於聊天機器人娛樂、陪伴、閒談等軟性功能的認識，形塑使用聊天機器人猶如與人類互動的印象，強調聊天機器在有用、易用之餘的其它特點，並且運用社會影響（social influence）的推廣策略，包括提供國內外聊天機器人使用的趨勢與前景，使用網路口碑分享，或是營造團體間使用聊天機器人的好處與樂趣等，應有助於提升採用意願。

³⁰ 研究調查結果摘要詳該報告網頁 https://report.twinc.tw/2023/TrendAnalysis_issueInsight.html

三、政府應用 AI 現況分析³¹

我國於 2017 年宣示為臺灣 AI 元年後，續於同年 8 月推出「AI 科研戰略」，並於 2018 年 1 月 18 日起推動 4 年期的「臺灣 AI 行動計畫」（2018 年至 2021 年），全面啟動產業 AI 化³²。依據智慧國家方案（2021-2025）推動 5G、資安、物聯網（IoT）與 AI 等數位科技，促進臺灣半導體與製造業轉型，打造臺灣成為全球 AI、智慧製造等全球供應基地，2019 年我國數位經濟規模已達 4.7 兆元。本節僅針對上位政策與環境保護執行所需技術等相關策略說明。

（一）科技與產業發展

行政院國家科學委員會（前科技部）2017 年提出「我國的 AI 科研戰略」，推動人工智慧是以領先全球的 ICT 產業優勢為基礎，透過「研發服務-建構 AI 主機」、「創新加值-設立 AI 創新研究中心」、「創意實踐-打造智慧機器人創新基地」、「產業領航-半導體射月計畫」及「社會參與-科技大擂台」等 5 大策略，打造由人才、技術、場域及產業構築而成的 AI 創新生態圈，引導臺灣成為 AI 發展重鎮，進而孕育 AI 新興產業應用³³。而 2019 年的「臺灣 AI 行動計畫」5 大推動主軸進展如下：

- (1) AI 人才衝刺：在千人智慧科技菁英方面，已在台大、成大、清大、交大各成立 1 個「AI 創新研究中心」³⁴，涵蓋人工智慧技術、健康照護、智慧製造、智慧服務、智慧生技醫療等領域。在萬人智慧應用先鋒方面，政府和民間已攜手合作培訓超過萬名 AI 菁英技術及應用實務人才。

³¹ 本節引用資料均以各政府機關新聞稿為準

³² 同註 6

³³ 行政院重要政策新聞稿，林揆：5 年投入 160 億 建構我國 AI 創新生態環境 08.24, 2017。網址詳參考文獻 31，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

³⁴ AI 創新研究中心計畫，成立 4 個 AI 創新中心，包括設在國立清華大學，專注智慧製造的「人工智慧製造系統研究中心」（Artificial Intelligence for Intelligent Manufacturing Systems Research Center; AIMS）<https://www.aims.org.tw/aimsinfo.html>

- (2) AI 領航推動：晶片是支持 AI 運算的心臟，不但是核心技術，也是臺灣的產業強項。行政院科技會報辦公室成立跨部會「AI on Chip 示範計畫籌備小組」，已有台積電、聯發科等 15 家晶片設計與半導體廠商參與，後續將針對「AI 晶片異質整合」和「AI 系統軟硬整合」形成聯盟。另推動「半導體射月計畫」已促成 52 件產學合作計畫案，並培育臺灣半導體產業發展所需高階人才。
- (3) 建構國際 AI 創新樞紐：國際級旗艦公司陸續在台成立 AI 研發基地，並與臺灣本土 AI 產業鏈結，共構我國產業生態系統。如 Microsoft 已在台成立「AI 研發中心」建立百人研發團隊，並啟動「微軟新創加速器」；Google 已把臺灣打造成 Google 在亞洲最大的研發基地，並持續擴大規模。
- (4) 法規與場域開放：在台南沙崙建置臺灣第一座封閉式自駕車測試場域「臺灣智駕測試實驗室」並開始營運，於 2018 年 12 月 19 日公布了全球第一套涵蓋陸、海、空的《無人載具科技創新實驗條例》。另建置民生公共物聯網，2018 年底已布建水、空、地、災各類感測器，即時及歷史感測資料約 7,000 站，供民間介接使用。業者利用相關資感測料及導入 AI 運算，例如協助環保稽查單位掌握污染事件，解決空污通報與環保實地稽查的時間落差。
- (5) 產業 AI 化³⁵：從產業創新的實務需求出發，建立「產業出題，人才解題」機制，2018 年辦理第一梯次解題，共收到醫療生技、資訊服務、電商廣告、人力資源、監控安全、物聯網等 6 大產業之 32 家企業提出 53 題 AI 轉型需求，並媒合解題團隊解題，共產出 21 個解題方案。

³⁵ 產業培訓部分尚包括 2017 年以來，台灣人工智慧學校培訓了來自超過兩千家企業，超過一萬名的工程師與經理人，為台灣產業的 AI 轉型奠定基礎。2022 年啟動「風火輪開源平台計畫」，開啟台灣中小企業邁入導入 AI 技術的快速通道（2022 台灣人工智慧學校影響力報告）詳參考文獻 24。

國科會 2023 年 4 月啟動「可信任生成式 AI 對話引擎」(Trustworthy AI Dialogue Engine, TAIDE) 計畫³⁶，亮點案例包括臺南大學「臺語對話生成式 AI 機器人」、中興大學「農業知識檢索系統—神農 TAIDE」、陽明交大「臺客語 TAIDE 大語言模型+語音 AI 介面」、高雄大學「Kuwa GenAI OS」、群聯「aiDAPTIV+ 平臺」、勸揚資訊產品整合 TAIDE 模型、教育部「AI CUP 競賽報告檢查系統」。

(二) 環境保護與 AI 運用

近年來環保稽查與執法策略與時俱進，環境部以「數位科技、人工智慧及大數據分析」，統整執行環境執法工作，推動環境執法數位化及智能化，運用新世代環境管理積極作為，以提升環境執法的效率、效果及準確性，有效嚇阻環境污染和違法行為³⁷。而環保科技執法的設計主要參考交通違規之科技執法，後者緣起於交通員警在道路上執法或處理事故，經常面臨許多不確定的風險，執勤傷亡比例偏高，加以警力有限，如何有效提升員警執法安全及效率已為重要之課題；設計借助科技設備執法，不但可避免交通員警直接曝露於高度危險環境，減少執法警力之派遣，並可因為取證舉發標準一致，降低裁罰錯誤機率，以提升交通執法效率。目前除了以往常見之雷達（射）、感應線圈測速及違規攝（錄）影等執法系統，先進之無線射頻識別、影像辨識，甚至無人機等科技設備，亦因具長時間持續執行、克服執法視角限制及提升舉發取締正確率等優點，日漸為各國所採用³⁸。

同交通執法的人員安全與數據取得精準與時效要求，加上環境問題與民生息息相關，舉凡噪音檢舉、工廠排放、露天燃燒等，使用高科技，運用微型感測器及各類科技工具，除提高確認污染源準確度，確保環境品質，並可達到立即要求業者改善目的，AI 運用方面可分為下列 2 類

³⁶ 行政院重要政策新聞稿，完善臺灣 AI 基礎建設—打造可信任 AI 對話引擎 TAIDE 06.11, 2024。網址詳參考文獻 32，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

³⁷ 環境部推動環境治理數位科技 <https://www.moenv.gov.tw/page/FE68FA0C314E1FD5>。

³⁸ 交通違規之科技執法議題探討，立法院法制局專題研究報告，109 年 10 月。詳參考文獻 18。

1. 數位科技環境執法

2020 年環保署³⁹推動「聲音照相」科技執法，35 套系統於 2021 年 1 月 1 日上路，於全臺灣 18 縣市加入執法，針對駕駛是否有刻意低檔加速等不當操駕行為，提高稽查取締力度及成效。佈建地點根據民眾陳情及稽查取締成果統計數據進行規劃噪音陳情熱區，此項科技執法不僅可降低建置成本，也可節省人力負荷，還能提高查緝效果；持續以 AI 科技積極規劃取締噪音車，如導入「AI 辨識」系統，辨識出曾經取締開罰再改裝排氣管之車輛。截至至 2024 年 7 月底為止，已成功告發超過 1.4 萬件噪音案件，開罰金額超過 3,482 萬元。

環境部運用 AI 智能勾稽分析大數據找出可能的污染熱區、熱點外，並廣泛的運用科技工具作為輔助，有系統的督察管制熱點、管理熱區，更以區域治理方式結合轄內縣市環保局，偕同法務部各地方檢察署指揮警察、調查機關共同執行督察重大環境污染源及查緝環保犯罪案件。該部環境管理署導入 E-tracking 環境追蹤分析數位科技工具，結合物聯網、AI 辨識及資料分析等方式，透過分析結果及時發現可疑污染源，化被動為主動即時處理污染問題，減少重大污染事件發生。

宜蘭縣環保局於縣內制高點架設全天候影像判讀攝影機並運用空拍機結合紅外線攝像技術，藉由現代化高科技設備，快速導出案件地點利於掌控時效管制露天燃燒及工廠排放空氣污染。導入「AI 影像判讀」及「自動通報系統」，於利澤焚化廠高 120 公尺的煙囪頂端加裝全台最高監錄系統，監控範圍達半徑 8 公里，涵蓋龍德及利澤兩大工業區。高雄環保局 2021 年 12 月起於臨海及林園工業區建置雲端影像監控及智慧辨識系統，以便即時有效掌握工業區工廠污染排放狀況。

如前述，環境部並推廣全國環境執法數位化，集結全國縣市環保局第一線稽查員鎖定之污染點位，回傳至稽查工作管理平臺並打造影像監控平臺資訊，提供快速示警功能，協助各縣市環保局即時並精準追蹤可疑事業或污染熱區。

2. 開發大數據分析邏輯模強化環境執法能力

透過人工智慧技術建立機率推論分析模型，以預測和分析未來可能發生的違

³⁹ 原行政院環境保護署因應政府組織改造於 2023 年 8 月 22 日正式升格為環境部。

反行為，協助管理單位更準確地判斷違反行為，提高管理效率。未來將透過環境執法空氣品質監測網，掌握工業區非法排放的警示；透過環境執法水體品質監測網，掌握跨區域河川流域水質警示；同時，並透過廢棄物清運監測網，即時接收易遭棄置廢棄物可疑車輛警示。藉此達到事業監管之目的，並結合視覺化顯示面板，讓稽查人員即時接收相關資訊。再根據各項稽查業務需求，結合資深稽查人員經驗以及實際發生案例，將稽查經驗轉換成「系統化邏輯」，建置智慧勾稽邏輯分析模組，以資訊技術取代繁瑣的人工資料查核及監控工作，以人工智慧取代大量人力。透過大數據分析技術，快速分析龐大的申報資料，提供可疑違規訊息或疑似違法情事，以協助稽查人員聚焦在現地查察所需內容。

以環境部化學物質管理署波形石綿瓦屋頂空間分布推估基線調查計畫⁴⁰為例，為政府部門與學界合作應用高光譜技術，找出石綿屋瓦地真（ground truth），且整合多種航遙測巨量圖資及 AI 演算法，開發建置「戶外含石綿建材空間分布管理系統」，透過圖臺 GIS 整合應用，套疊地籍圖、公有土地等圖層，資料準確統計出 22 縣市石綿瓦建物數量，撙節數十億調查經費，共創永續無石綿（asbestos-free）家園共好環境，並對應 SDG3 健康與福祉與 SDG11 永續城鄉，建構具包容、安全、韌性及永續特質的城市與鄉村，並推動 ESG 環境保護與社會責任，配合政府汰換政策，公私部門及企業治理自主申報石綿建物拆除及清除處理作業。

四、應用 AI 潛在與預估風險

AI 蓬勃發展的情況也導致了部分人們的擔憂。例如，如同許多電影裡的劇情，當 AI 越來越對我們的生活習慣、需求和喜好越來越瞭若指掌，會不會反過來影響

⁴⁰ 該計畫為行政院環境保護署毒物及化學物質局 109-111 年辦理戶外含石綿建材空間分布推估基線調查，為回應 107.11.14 立法委員林靜儀「108 年度中央政府總預算案（公務預算）提案表主決議」辦理，使用航遙測科技調查臺澎地區石綿瓦屋頂的空間分布基線資料，依全臺 22 縣市石綿瓦屋頂調查結果，計有 23 萬 8,440 棟含石綿屋瓦，屋瓦重量 54 萬 1,510 噸。全臺含側邊石綿瓦之棟數推估 15.5 萬棟（其中約 7.6 萬棟僅含側邊石綿瓦）、瓦片重量 12.4 萬噸，合計全臺含石綿屋瓦及側邊石綿瓦之棟數及石綿瓦重量推估約 31.4 萬棟、66.5 萬噸。詳參考文獻 20。

我們的行為和思考？其次，當我們信任 AI 並將個人資訊交由 AI 應用的同時，誰能確保 AI 可以保證這些資訊的安全性？人類願意使用科技的一大前提，往往是相信科技能夠「為人所利用」，簡單來說，便是對該科技具有掌控感。人們往往會對未知感到恐懼與不信任，當 AI 在逐漸學習、演化的途中生了任何預料之外的變化，人們便會降低對其的信任感，甚至轉變為不信任。目前的現況，AI 作出的判斷、決定多為建議性質的，甚至 AI 運用設計者可能無法控制使用者衍生出的變數，這除了 AI 尚不夠成熟外，使用者對其的不信任感也是原因之一（Glikson 和 Woolley，2020）。State of Generative AI 2023 年報告指出，高達 73% 受訪者表示曾發生生成式 AI 技術遭濫用之事件，85% 受訪者主要憂慮隱私與安全之風險⁴¹。臺灣民眾對於人工智慧產品與服務是否能夠保障個人人身或財物安全的態度持較負面立場，也透露出臺灣民眾對於 AI 產品及服務在保障個人安全及福祉上的不信任感。

以噪音科技執法為例，除執法設備認證、驗證及查驗三程序必須符合國家標準外，為避免環境，以及其他因素干擾，偵測系統除自行比對事件發生之前後的背景音量外，環境條件必須在風速小於每秒 5 公尺以下（約等同於三級風）與無雨狀態下進行偵測，同時系統記錄下車輛通過時前後 3 秒的聲音與影像紀錄，由於每個被拍攝到的案件，最終都會以人工判定方式決定是否寄單開罰，因此執法部門藉由「推測」行為人可能是改裝、不當操駕或是超速，無從知道真正原因，且須擁有豐富的經驗避免誤判，判斷精準度的提升也是未來執法需要注意的議題⁴²。

就立法進度來看，美國總統拜登（Joe Biden）於 2023 年 10 月 30 日簽署一項關於推動及治理 AI 之行政命令，希冀在美國國會完成 AI 相關立法前，透過該行政命令推動 AI 技術之研發與應用，以因應新型態科技發展趨勢及降低 AI 對勞工、消費者、少數族群及國家安全造成之風險，進而確保 AI 技術及應用能促進人類福

⁴¹ 該報告由 Air Street Capital 出版，該公司是一間聚焦於人工智慧及機器學習新創的創投公司，提供資金與產業網路支援。而 Nathan Benaich 主導的《State of AI Report》的年度報告，深受業界重視，因為它提供了全方位的分析，包含最新研究、技術發展、資金流向、政策環境和勞動市場趨勢，報告網頁詳參考文獻 48。

⁴² 「聲音照相」取締車輛噪音 聲音科技執法問題一文看 <https://news.pts.org.tw/article/652054>

社，同時避免公眾蒙受潛在威脅^{43 44}。歐盟於 2024 年 8 月 1 日生效了歐盟 AI 法案⁴⁵，採用基於風險的方法來監管 AI 系統分為最小風險（Minimal risk）、有限的 AI 風險、高風險 AI 系統、不可接受之風險，其中不可接受之風險定義為：對人們基本權利構成明顯威脅之 AI 系統將被禁止，如忽視用戶自由意志並操縱用戶行為之 AI 系統或應用程序，包括使用語音輔助鼓勵未成年人危險行為之玩具、政府或公司可進行「社會評分」之系統，此外，生物識別系統之即時用途將被禁止，如在工作場所使用情緒識別系統、對自然人進行分類之 AI 系統、及在公共場合將遠程生物識別系統用於執法等應用；此法適用對象為 AI 供應鏈各階段之提供者、進口商、經銷商、佈署者等，及歐盟境內受影響之自然人；規範適用對象之義務：對於高風險 AI 系統及具系統風險之通用 AI 模型（GPAI）。並依據法規內容規定了監督單位的成立如歐盟 AI 辦公室、歐洲人工智慧委員會、諮詢論壇、獨立專家科學小組及國家主管機關以確保歐盟開發及使用之 AI 係值得信賴，提供保護人們基本權利之保障措施，於歐盟建立一致的 AI 市場，並為相關技術之投資與創新創造支持性環境。

2024 年 9 月 5 日全球第一個具有法律約束力的 AI 治理條約正式簽署⁴⁶，歐洲理事會正式開放《AI、人權、民主和法治框架公約 Council of Europe's convention on artificial intelligence》供各國簽署，美國、英國、歐盟都加入簽署。公約旨在確保 AI 技術的應用符合人權、民主和法治的基本原則，公約內容涵蓋 AI 系統的設計、開發、使用及退役階段，並採用風險導向的方法來進行管理。

⁴³ 美國發布 AI 行政命令，強化個資安全與隱私保護，財團法人電信技術中心 2023-11-16 新聞稿，其他資料詳參考文獻 46。

⁴⁴ Ross Gianfortune 12.02, 2024. Biden's Technology Legacy: Advancing AI, Cybersecurity. : 10.31, 2023.最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。詳參考文獻 50。

⁴⁵ 歐盟新聞稿 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4123。本段文字摘述駐歐盟經濟組/2024 年 8 月 19 日新聞稿資料詳參考文獻，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。詳參考文獻 38。

⁴⁶ European Commission, 09.05, 2024. Commission signs Council of Europe framework Convention on Artificial Intelligence. 網址詳參考文獻 45，最後瀏覽日期 2025 年 1 月 20 日。

然而新任美國總統川普於 2025 年 1 月 23 日簽署行政命令，撤銷前總統喬·拜登於 2023 年制定的旨在減少人工智慧（AI）對消費者、勞工及國家安全風險的行政命令，這項命令源於因美國國會未能通過針對 AI 開發的相關法案，導致 AI 監管框架不完善。川普的此項行動，代表著美國政府在 AI 政策上的重大轉向⁴⁷。

五、跨部會建立民眾可信賴及友善 AI 環境

我國關於 AI 相關應用的法令規章亟待擬訂與釐清，數位社會已為大眾所必須共同生活的環境，依據中研院法律研究所 AI 時代下數位社會的人文課題與法治反思計畫所提，數位社會的基本人文課題，可分成社會結構的「數據化/數位化」與「平台化/虛擬化」、數據的「貨幣化/資本化」與個資的「殖民化/勞工化」四個面向；由於 AI 的發展需要大量收集使用者的各種數據以完善其資料庫，也因此受到不少人們對於資料保護的質疑，對於廠商透過 AI 收集的各項數據，該開放到什麼程度、又該由誰來監督其不被濫用？這之間的取舍需要第三方機構的監督，此監督角色可以是政府、其他企業或是民間的公正組織，但無論如何，AI 相關產品及服務推動背後的規範、倫理與風險，是亟待執政單位關注、思考並解決地重大問題。

源於上述⁴⁸，行政院於 112 年 4 月由 3 位政務委員主持成立「數位政策法制協調專案會議」，跨部會專案蒐整、研析及協調處理數位法制議題，並依議題特性分為三個分組，分別為個人資料保護分組（個人資料保護委員會籌備處負責）、資料創新法制分組（數位發展部負責）以及 AI 法制分組（國科會負責）。法制部分，行政院已於 112 年 10 月 3 日函頒「行政院及所屬機關(構)使用生成式 AI 參考指引」，規範行政院及所屬機關(構)秉持負責任及可信賴的態度運用生成式 AI，具政策宣示效應及示範作用；金管會於 112 年 10 月公布「金融業運用人工智慧（AI）之核心原則與相關推動政策」，引導金融業在兼顧消費者權益、金融市場秩序及社

⁴⁷ 資料來源：美國白宮網站，網址詳參考文獻 51，最後瀏覽日期 2025 年 2 月 19 日。

⁴⁸ 本節內容摘錄自立法院第 11 屆第 1 會期教育及文化委員會 113 年 6 月 5 日國家科學委員會「人工智慧(AI)推動現況與未來方向」專案報告。

會責任下，積極投入科技創新，促進金融服務升級，並於 113 年 6 月 20 日發布「金融業運用人工智慧（AI）指引」主要提供金融業者於導入及使用 AI 時可注意的事項，是屬於行政指導性質⁴⁹。

有關主管機關相關規範則依 113 年 5 月 3 日「數位政策法制協調專案會議」會議決議，要求重點法制議題之主管部會包括：經濟部（AI 智慧財產權）、勞動部（AI 影響下勞動權益保護）、交通部（自駕車上路的道安、車安法規）、衛生福利部（醫療器材），優先調整相關規範。國科會目前規劃的 AI 基本法，將作為我國 AI 發展的基本行政方針，以鼓勵各行各業安全應用人工智慧為目的，各部會推動發展人工智慧所必要的促進措施及法規修正，於 113 年 10 月底前提出草案。

伍、數位社會 AI 跨領域運用案例

一、化學科普知識推廣應用

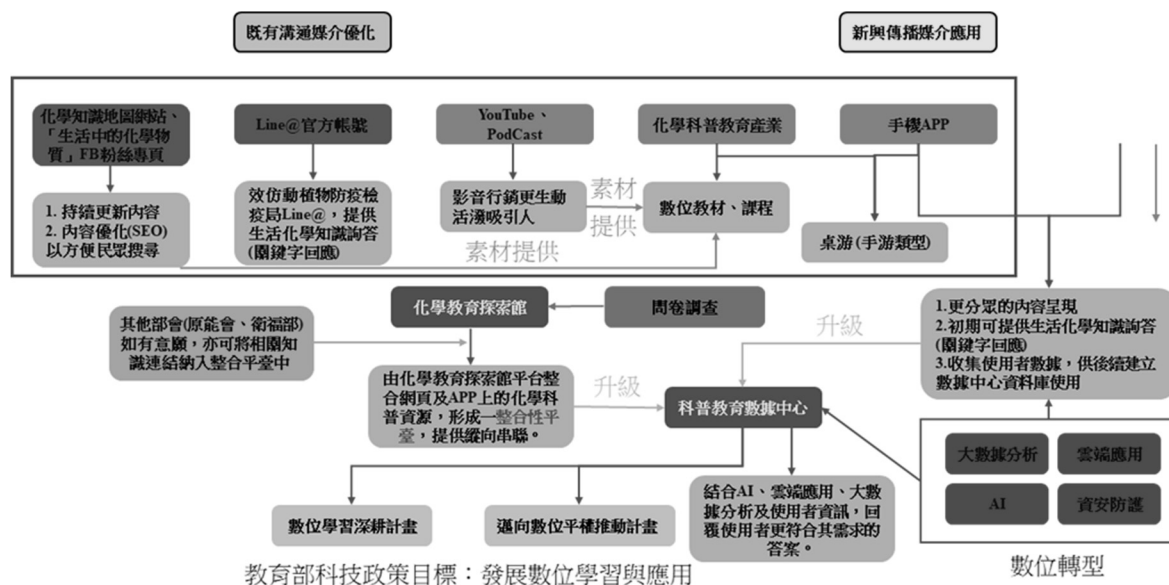
環境部化學署規劃應用網路及社群媒體工具進行化學科普知識推廣與風險溝通，藉由可以透過分眾手段來擴大受眾範圍，從而提高整體國民的科學素養，促進各類科學交流和合作，培養年輕一代跨領域的能力。以整合性平臺「化學教育探索館」，藉此整合網頁、Line@、podcast、YouTube 及手機 APP 等媒介，藉由縱向串聯的方式，讓民眾可以更快找到自己所需的科普知識資訊及符合其需求的呈現方式。初期主要納入化學署相關溝通媒介，未來若其他公部門機關想將其業務相關之風險溝通資訊納入該平臺，可以再商量雙方該如何合作，使平臺更加完善全面。而政府各部門也可以透過此一綜合性的平臺或各分眾媒介，針對想要瞭解的族群投放網路問卷，藉此來收集民眾對於各平臺或知識內容的意見反饋，進而調整使內容及呈現更臻完善。

⁴⁹ 金融監督管理委員會新聞稿，詳參考文獻 35

<https://cpc.ey.gov.tw/Page/8AC028685E311A7/4fb96f20-bad7-445c-bc64-22e179f0e6ac>

該平臺在未來不但會作為公部門風險溝通媒介的主力，更可以為教育部的科技政策目標：發展數位學習與應用提供莫大的幫助。平臺上具有眾多已經整理過、具系統化的化學科普教育資源，預期可以對教育部正在推動的「數位學習深耕計畫」以及「邁向數位平權推動計畫」帶來莫大的幫助。

在手機 APP 的應用上，除了欲傳遞的知識內容可以做到更分眾的呈現以外，還能進行更深層次、更加廣泛的應用，初期可以提供與 Line@相同的生活化學知識詢答功能，藉此收集民眾較關切或常見的問題（大數據的應用）；中期則可以導入 AI 取代關鍵字詢答，提供使用者更精準的答案。最終目標則是結合化學科普雲，讓 AI 成為使用者的個人管家，依據使用者過去的查詢、詢問記錄及提供的資訊，來回覆使用者更符合其需求的答案。搭配國科會也推出自行研發的臺版人工智慧對話引擎（Trustworthy AI Dialogue Engine, TAIDE），若能借助該引擎的功能，應可大幅縮短整個執行方案的進程。然而這部份功能涉及個人資料的存儲或統計分析，因此必須確保具有相應甚至更高規格的資安防護等級，來避免有心人士竊取或濫用個資⁵⁰。



⁵⁰ 資料來源：黃慧芬(2023)，詳參考文獻 3。

二、環境感測物聯網智慧治理

環境部 2017 年起執行前瞻計畫數位建設項下「環境品質感測物聯網⁵¹發展布建及執法應用計畫」、「智聯網－跨世代環境治理計畫」，為以物聯網技術建構環境感測物聯網，與地方環保局合作布建空污感測器及水質感測器，做環境智慧治理，並提供即時資訊協助環保稽查人員瞭解環境變化趨勢，應用 AI 大數據分析提升稽查能力⁵²；以空氣監測為例，目前有遍布全臺超過 3/4 的行政區 78 座偵測站，以每小時 1 次頻率回報高精確度的空氣品質數據，提供高空間跨度、高時間密度空氣品質數據，以視覺化呈現這些數據，供民眾查詢。近年開始將這些數據結合空污陳情位置、列管工廠點位、污染熱區分析、風向風速、異味報告等，來自地方環保機關和中央各部會，共超過 30 種異質資料，搭配機器學習演算法，來快速推測空氣品質變動背後的可能情境，而利用演算法來分析空氣品質數據的好處是，比起利用傳統科學公式來計算、分析數據，ML 演算法可以更快找出數據間關聯性，推測出火災範圍、污染源頭等資訊，以利環境主管機關更快速對空污事件反應。

前述物聯網所涉及可應用數據於物聯網網頁可直接連結至民生公共物聯網資料庫集，空氣品質包括環境部、國家科學及技術委員會、核能安全委員會輻射偵測中心、國網中心、中研院、暨南大學、大同股份有限公司、台固，水質資料包括水利署、農田水利署、營建署（資料來源：水資源物聯網）、臺北市、國土管理署、臺南市、環境部；地震相關資料有中央氣象署、國震中心；氣象資料取自中央氣象署、水利署；災害示警與災情通報資料集涵蓋災防中心及消防署，另收集 CCTV 如水利署視訊監測影像、農業部土石流觀測站影像等。

⁵¹ 環境物聯網平臺可收集不同感測裝置的資料，並從單一平臺做存取。平臺提供符合物聯網國際 OGC 標準之 API，讓使用者可透過簡單的 API，將資料上傳至平臺，安全且有效率。平臺使用 RESTful、MQTT、WebSocket、CoAP 與 Kafka 做為協定，並使用 JSON 當作資料交換格式，提供使用者最簡便且快速的方法與平臺介接 <https://iot.moenv.gov.tw/iot/>

⁵² 環保署環境感測物聯網智慧治理提升稽查量能 112 年 8 月 12 日 <https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/37b980dd-182e-497c-b1c4-e3b7ff34ebc2>

陸、結論與建議

一、結論

就單一消費者而言，在臺灣整體寬頻普及率及上網率進入穩定高原期、2023 年臺灣民眾的上網率已成長為 84.67%，尤其 50 歲以下族群有高於 9 成 5 的上網率，顯示臺灣民眾上網已經是常態，且隨著網路的普及，臺灣近年來各種網路情事的發生，民眾對於網路上的假新聞或平臺資訊信任度往往偏低，甚至保持沉默；在此同時新興媒體的興起，包括政府加強推廣數位社會包或 AI 的運用，截止 2023 年調查有 73.84% 的民眾表示尚未接觸過 ChatGPT 與聊天機器人，顯示目前語音助理在臺灣民眾間的普及程度仍未過半，AI 所提供的資訊是否比真人提供的來得客觀與精確？如何在民眾逐漸了解 AI 的情境下推廣及協助政策的推動與執行，是未來具有高難度的挑戰。此外，研究美國川普總統於 2025 年 1 月針對 AI 行政命令，生成式 AI 技術可根據開放式提示創建文本、圖片和影片，儘管其應用前景廣闊，但也引發了對就業威脅及其他潛在負面影響的擔憂，這也是我國在推動 AI 運用需要特別注意的事項。

而須注意的是，依據經濟部公布 112 年度全國電力資源供需報告，預估 113~117 年全國電力需求年均成長率約為 2.5%，其中，AI 科技的用電需求預估從 112 年的 24 萬瓩增加至 117 年的 224 萬瓩，增加 200 萬瓩，成長約 8 倍，其後在 AI 穩定應用趨勢下，預估 113~122 年全國電力需求年均成長率約為 2.8%⁵³，卻與臺灣 2050 淨零排放目標會有矛盾相左之處，即便配合排碳有價時代來臨碳法子法陸續公告預計於 2026 年開始徵收碳費制度的施行，用電量增加與排碳增加依舊成正比的狀況，網路世代 AI 的強力推廣與政策執行不脫鉤實為政府部門未來執政的重大難題。

⁵³ 經濟部能源署新聞稿 https://www.moeaea.gov.tw/ECW/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=41&news_id=33815

二、建議

透過基礎設施的建置及各項政策與溝通手段，來達到減少數位落差的目的，從而提升全體國民之數位素養，此舉將使假新聞及假消息將不復存在。上述這些都是網路及社群媒體工具所獨具的優勢，有助於建立一個更加科學、開放和進步的社會。而 AI 大量蒐集、學習與產出之資料特色，可能涉及智慧財產權、人權或業務機密之侵害，且其生成結果，因受限於所學習資料之品質與數量，有可能真偽難辨或創造不存在之資訊，須客觀且專業評估其產出資訊與風險，也是未來政府立法與執法須特別注意的部分。

就政府部門政策執行而言，2024 年新上任閣揆提出「行動創新 AI 內閣」，光以 AI 就編列 100 億元預算，彰顯臺灣要從科技製造大國，轉型為 AI 運用和提出解決方案輸出國，顯示各行政部門接下來的重點要以 AI 為優先，包括各行政部門公務人員需加強對於 AI 的熟練；依前述，112 年 8 月 31 日行政院公布「行政院及所屬機關（構）使用生成式 AI 參考指引」內容指出，各機關不可完全信任生成式 AI 產出之資訊，亦不得以未經確認之產出內容直接作成行政行為或作為公務決策之唯一依據；各機關使用生成式 AI 作為執行業務或提供服務輔助工具時，應適當揭露；在在顯示政府部門政策執行使用生成式 AI 的侷限，也值得未來 AI 基本法需特別注意的事項。

我國就法制部分除已公告的「行政院及所屬機關（構）使用生成式 AI 參考指引」與政府部門有關，其餘包括「金融業運用人工智慧（AI）之核心原則與相關推動政策」，引導金融業在兼顧消費者權益及「金融業運用人工智慧（AI）指引」主要提供金融業者於導入及使用 AI 時可注意的事項，與一般消費者關聯較高，但屬於行政指導性質，有關實際執行的優缺點尚待觀察；國科會目前規劃的 AI 基本法，主要以鼓勵各行各業安全應用人工智慧為目的，在基本法公告前，各行業的 AI 運用已如火如荼，未來頒布後是否溯及既往或有其他配討方式，仍有待政府的周延規劃。

參考文獻

一、期刊論文

- 李明穎（2011），科技民主化的風險溝通：從毒奶粉事件看網路公眾對科技風險的理解。《傳播與社會學刊》，（總）第 15 期（2011）：161–186。
- 李明穎（2014），科學民主化下科技議題的風險治理：探討國光石化廠開發案的科技官僚風險溝通、公眾風險感知與公眾動員，臺灣期刊公行政治思與言 201412 (52:4 期)
- 黃慧芬（2023），網路世代系統與推廣應用機制分析-以化學科普知識為例。《主計月刊》，（總）第 816 期（中華民國 113 年 12 月號）：42–49。
- Babutsidze et al., (2023) The effect of traditional media consumption and internet use on environmental attitudes in Europe. *Journal of Evolutionary Economics* volume 33, pages309–340.
- Bucchi, M., and Neresunu, F. (2008). Science and public participation. In Hackett, E., Amsterdamska, O., Lynch, M., and Judy Wajcman (Eds.), *The handbook of science and technology Studies* (pp.449-472). Cambridge, MA: MIT Press.
- Casademont, (2021) Credibility of digital political news in Spain: comparison between traditional media and social media. *Soc Sci.* 10(5):170.
- Chen et al., (2020) Artificial Intelligence in Education: A Review. *IEEE Access* (Volume: 8) 75264 - 75278.
- Chettri et al., (2019) A Comprehensive Survey on Internet of Things (IoT) Toward 5G Wireless Systems. *IEEE Internet of Things Journal* (Volume: 7, Issue: 1, January)
- Glikson and Woolley, (2020) Human Trust in Artificial Intelligence: Review of Empirical Research. *Academy of Management Annals* Vol. 14, No. 2.
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin.
- Salih, et.al, (2020) *Evolution of Mobile Wireless Communication to 5G Revolution*.

- Technology Reports of Kansai University. Volume 62, Issue 05, June.
- Lin, (2018) Communicating Haze Crisis Online: Comparing Traditional Media News and New Media Perspectives in Singapore. *Environmental Communication*, Pages 864-878.
- Sundaravel E. and Elangovan N. (2020) Emergence and future of Over-the-top (OTT) video services in India: an analytical research. *Journal of Business, Management and Social Research*, Vol. 08, Issue 02: 489-499.
- A. N. Uwaechia and N. M. Mahyuddin, (2020) A Comprehensive Survey on Millimeter Wave Communications for Fifth-Generation Wireless Networks: Feasibility and Challenges. *IEEE Access* (Volume: 8).
- Venegas-Vera et al., (2020) Positive and negative impact of social media in the COVID-19 era. *Rev. Cardiovasc. Med.* 21(4), 561–564.
- Wei-Ting Yen. (2020) Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy. *Asian Politics & Policy*, Volume 12, Issue 3.
- Zhang and Lu (2021) Study on artificial intelligence: The state of the art and future prospects. *Journal of Industrial Information Integration* Volume 23, September, 100224.

二、計畫報告與書籍

立法院法制局專題研究報告，交通違規之科技執法議題探討，109 年 10 月。

立法院第 11 屆第 1 會期教育及文化委員會 113 年 6 月 5 日國家科學委員會「人工智慧（AI）推動現況與未來方向」專案報告

行政院環境保護署毒物及化學物質局（109-111），109-111 年辦理戶外含石綿建材空間分布推估基線調查計畫。

行政院環境保護署毒物及化學物質局（112-113），112-113 年生活中化學物質科普知識推動暨風險溝通計畫。

張武修、洪鴻智，2014，「科技風險溝通政策導向型研究計畫」-科技風險認知與溝通策略實證分析，科技部補助專題研究計畫成果報告（MOST 103-2511-S-038-005-）2014 年 12 月 01 日至 2015 年 11 月 30 日。

教育部（教育部終身教育司、國立臺灣科學教育館、國立自然科學博物館、國立科學工藝博物館、國立海洋科技博物館、國立海洋生物博物館、國立教育廣播電臺、國立臺灣藝術教育館、國家圖書館、國立臺灣圖書館、國立公共資訊圖書館）（2021），第二期智慧服務 全民樂學－國立社教機構科技創新服務計畫（1/4），110 年度政府科技發展年度綱要計畫書（A006）

財團法人台灣人工智慧學校基金會（2023），2022 台灣人工智慧學校影響力報告。臺灣資訊社會研究學會（2023），2022 臺灣網路報告。

臺灣資訊社會研究學會（2024）2023 臺灣網路報告。

Sunstein, C. R. (2017). #Republic: Divided democracy in the age of social media. Princeton University Press.

United Nation,2020. Report of the Secretary-General Roadmap for Digital Cooperation
https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf

三、網頁資料

行政院，「行政院及所屬機關（構）使用生成式 AI 參考指引」，112 年 8 月 31 日。

網址 <https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/40c1a925-121d-4b6b-8f40-7e9e1a5401f2>

行政院，台灣 AI 行動計畫－掌握契機，全面啟動產業 AI 化
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/a8ec407c-6154-4c14-8f1e-d494ec2dbf23>

行政院重要政策新聞稿，林揆：5 年投入 160 億 建構我國 AI 創新生態環境 08.24, 2017.
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/54cb553f-20c3-4374-a96a-e21389ed1ccd>

行政院重要政策新聞稿，完善臺灣 AI 基礎建設－打造可信任 AI 對話引擎 TAIDE 06.11, 2024.
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/582206fe-26fc-4184-b911-aa6e4569ff3e>

行政院環境保護署，確保系統準確、公正 環署「聲音照相」擬一月上路，109 年 10 月 28 日
<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/43e8eb45->

29e9-402a-8c6d-f701b1ed7942

行政院環境保護署，全方位智慧治理 守護環境品質，112 年 6 月 13 日

<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/2bd7f8ea-e3b5-4a28-a72e-5569de777692>

金融管理委員會，「金融業運用人工智慧（AI）指引」，113 年 6 月 20 日。

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202406200001&dtable=News

財團法人資訊工業策進會法律科技研究所。歐盟「人工智慧法」達成政治協議，逐步建立 AI 準則 <https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=9105>。

歐盟新聞稿 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4123。

駐 歐 盟 經 濟 組 /2024 年 8 月 19 日 新 聞 稿 資 料

https://www.taiwanembassy.org/uploads/sites/124/2024/08/%E6%AD%90%E7%9B%9F%E4%BA%BA%E5%B7%A5%E6%99%BA%E6%85%A7%E6%B3%95%E6%A1%88Artificial_Intelligence_Act%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf

環境部，強化科技執法，有效嚇阻噪音車輛！，113 年 9 月 4 日

<https://www.facebook.com/MOENV.TW/posts/pfbid02gzpioNYNBtBxPgL1gGyobtJeTp2PWQ2jALbXpycHScqA6afXjGivLEh1usnPcg3Al?rdid=62NwTshtsHnxtIub>

環境部，宜蘭地區「院檢警環」結盟 宣示打擊環保犯罪 共同守護國土安全，113

年 7 月 1 日 <https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/a507b5be-49a7-4a1b-b079-be98bfe13c3b>

環境部，檢警環聯手破獲假再利用環保犯罪集團 不法獲利近億元，113 年 7 月 3

日 <https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/25c5fa1c-2951-4c3c-8c18-21b0bbe7445f>

宜蘭縣環境保護局，全台最高智慧監控 科技執法空污無所遁形，112 年 10 月 11

日

<https://www.ilepb.gov.tw/pubnews/PubNewsContent.aspx?id=3395&p=1&cp=8>

高雄市政府環境保護局，稽查利器 AI 辨識黑煙無所遁形，111 年 5 月 7 日

<https://ksepb.kcg.gov.tw/ActivitiesDetailC001100.aspx?Cond=a3ec73bd-2d09-4ada-8b73-b4328f278900>

桃園縣政府環境保護局，桃環保局守護生活品質 首創 AI 環境污染辨識系統 提升稽查效率，113 年 6 月 4 日 <https://www.cdns.com.tw/articles/1023847>

Commission signs Council of Europe framework Convention on Artificial Intelligence. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-signs-council-europe-framework-convention-artificial-intelligence>

European Parliament, 09-12-2023. Artificial Intelligence Act: deal on comprehensive rules for trust worthy. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231206IPR15699/artificial-intelligence-act-deal-on-comprehensive-rules-for-trustworthy-ai>

Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence: <https://www.pwc.com/jp/en/knowledge/column/generative-ai-regulation09.html>

Nathan Benaich, 10.23, 2023. State of Generative AI & Market Intelligence Report 2023. Air Street Capital . <https://www.alpha-sense.com/resource/report/state-of-generative-ai-market-intelligence-report-2023>

Gartner(2018), “Gartner says global artificial intelligence business value to reach \$1.2 trillion in 2018 ” 網址:<https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2018-04-25-gartner-says-global-artificial-intelligence-business-value-to-reach-1-point-2-trillion-in-2018>

Ross Gianfortune 12.02, 2024. Biden’s Technology Legacy: Advancing AI, Cybersecurity. <https://govciomedia.com/bidens-technology-legacy-advancing-ai-cybersecurity/>

Fact Sheet: President Donald J. Trump Takes Action to Enhance America’s AI Leadership. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/01/fact-sheet-president-donald-j-trump-takes-action-to-enhance-americas-ai-leadership/>

《消費者保護研究》

第 29 輯，頁 107-138

促進多元共融與金融消費者保護之深化— 英國金融監理制度之啟發

賴煥升*

摘要

金融消費者權益保護健全性係金融法制進步之指標，如何增進金融消費者對金融產業及市場之信心，並促進金融市場之健全發展，為各界日益關注之政策目標。英國金融行為監理總署於 2023 年 9 月間提出「促進金融產業多元共融」相關諮詢報告，以達成促進英國金融產業健康企業文化、消除團體迷思、發掘新銳人才、增進理解及滿足不同金融消費者需求等監理目的。該報告對於英國金融產業提出各式促進多元共融之金融監理措施，以確保提供金融消費者適當保護、保護並提升英國金融體系誠信、促進為消費者利益之有效競爭，進而實踐英國經濟中長期成長暨提升國際競爭力等目標。有鑑於英國金融監理之相關制度及法制規範，對於台灣金融產業以及主管機關具有實質上的重要性，其越趨強調多元共融以及金融消費

* 國立中興大學法律學系即法律專業學院專任助理教授

者義務深化等金融監理措施之時，台灣如能提出相應之多元共融金融監理措施，助益金融產業多元共融之發展，更可使台灣金融產業相關監理法制與國際接軌，而英國的金融監理制度與執行成效即得為台灣之重要參考。本研究針對英國甫提出之多元共融金融監理措施，研究其可能產生之影響，有助於金融業者如何因應此一挑戰，利於整體金融產業競爭力之提升。

關鍵詞：金融監理、多元共融、消費者義務深化、公平待客原則、金融消費者保護

壹、前言

金融消費者權益保護健全性係金融法制進步之指標，在 2008 年間發生金融危機後，各國日益重視金融消費者之保護，如何增進金融消費者對金融產業及市場之信心，並促進金融市場之健全發展，金融消費者保護議題為各界日益關注且重視。英國金融行為監理總署（Financial Conduct Authority, FCA）展開為期三年期程之策略白皮書（Our Strategy 2022-2025），其提出促進金融產業組織之多元共融性（Diversity and Inclusion, D&I），有助於金融消費者保護之深化，並於 2023 年 9 月間提出「促進金融產業多元共融」（Diversity and inclusion in the financial sector – working together to drive change）相關諮詢報告，提出各式促進多元共融之金融監理措施。

英國對於金融監理之相關制度及規範，對於台灣金融業以及金融監理主管機關具有實質上的重要性，除英國本身之金融保險法制以及金融市場實務發展較為成熟，在世界金融業界具有舉足輕重之地位外，實際上現行台灣諸多金融監理制度，採取英國模式亦所在多有，如 2012 年成立財團法人金融消費評議中心建立金融消費爭議處理機制亦有參酌英國金融服務公評人機構（Financial Ombudsman Service, FOS）受理提供金融服務的企業與消費者間之爭議、2015 年金融監督管理委員會所發布之公平待客原則（treating customer fairly, TCF）等監理制度措施，均有參酌英國相關制度之色彩¹，基於英國金融監理制度對於台灣金融業以及金融監理主管機關之前瞻性，自有對於英國金融監理之最新發展為探究之必要性與迫切性。

¹ 李虹翎、陳俊元(2021)，初探公平待客原則－兼論我國實務之發展，壽險管理期刊，34(5)，頁 11；羅俊瑋(2020)，原則性之金融監理措施：公平待客原則之探討－以英國制度為參考，壽險管理期刊，33(6)，頁 4-14。

此外，台灣金融產業目前處於企業永續經營轉型浪潮，產官學各界均再三強調永續發展、永續治理的重要性，主管機關亦有諸如公司治理評鑑指標、上市上櫃公司永續發展實務守則、綠色金融行動方案 3.0 與永續金融評鑑等政策工具。然而對於多元共融之具體政策措施則尚未有明確規範，目前僅 2023 年上市櫃公司永續發展行動方案提出「提升上市櫃公司女性董事比例：為強化董事多元化，且考量女性董事推動為國際趨勢，將於 2023 年起推動 IPO 公司應至少委任一名女性董事，2024 年起上市櫃公司應依董事屆期完成委任至少一名女性董事。」即要求自 2023 年起申請上市櫃掛牌公司董事會須包含至少一名不同性別董事，自 2024 年起已上市櫃公司應依董事屆期改選委任至少一名不同性別董事，自 2025 年起上市櫃公司董事會任一性別董事席次未達 1/3 者，應在年報具體揭露原因與採行措施。以及永續金融評鑑指標之 4. 公司治理支柱指標提及「治理機制強化：董事會成員多元化組成、董事會制衡監督與功能性委員會運作等情形」然而，所謂多元共融，並非僅有性別因素或強制董事人數，而應更全面化之機制以落實，越趨強調多元共融以及金融消費者義務深化等金融監理措施之時，台灣如能提出相應之多元共融金融監理措施，助益金融產業多元共融之發展，更可使台灣金融產業相關監理法制與國際接軌，而英國的金融監理制度與執行成效即得為台灣之重要參考，此與台灣業已實行之金融服務業公平待客原則，二者間之互動又有何影響，得否促進金融消費者之保護，均有研析之必要。

綜上所述，本文將對於英國金融行為監理總署最新提出之促進多元共融金融監理措施，進行分析與討論，並對台灣相應之金融監理措施進行討論與建議提出。

貳、英國有關促進金融產業多元共融之金融監理措施

固然英國業已推行公平待客等原則，英國金融行為監理總署認為現行英國金融市場仍並未提供金融消費者足夠之保護，無法透過市場競爭之力量達成有效的促進金融消費者利益，因而導致金融消費者受損，未能滿足金融消費者之最佳利益，因此提出「新消費者義務」（New Consumer Duty），在既有金融消費者保護原則與公平待客等概念之上，強化金融業者之義務履行，深化金融消費者保護義務（Deepening Consumer Duty）。故英國金融行為監理總署在其商業經營原則（Principles for Businesses, PRIN）之中，增訂關於金融業者之新消費者義務，以提高對業者之要求²。金融業者必須採取行動，為顧客帶來良好成果之金融消費者原則（consumer principle）；另對金融業者要求三項主要行為（對顧客秉持誠信行事、避免對顧客的可預見傷害、協助或使顧客能夠實現其財務目標）以及四項結果（商品與服務、價格與價值、金融消費者的理解、以及協助金融消費者），強調結果監理（outcome-based regulation）導向之思考，要求業者提供顧客良善的結果³。在本新義務之下，英國金融行為監理總署希望能達成金融業整體完整且貫徹整個商品與服務生命週期的對金融消費者協助流程，金融業於銷售之各項階段皆提供下列措施⁴：1、協助金融消費者能清楚理解所購買商品或服務之益處，並能按其利益為舉措；2、當金融消費者需要協助之需求劇增時，金融業仍可高效率達成對其提供協助及溝通；3、設計多元且靈活之協助及溝通管道，使客戶得選擇並滿足不同金融消費者群體需求；4、定期審查、監管對金融消費者協助流程，以確保對金融消費者不造成不合理障礙或額外成本之系統性問題。另，就英國業已推行公平待客與以及新推出之新消費者義務過程與內涵，為避免受監理者混淆與爭議，英國金融行為

² 陳俊元(2023)，金融消費者保護之再進化——英國新消費者義務之介紹與啟示，月旦法學雜誌，339，頁8。

³ 同前註，頁8。

⁴ 羅俊瑋、柯宇哲(2023)，金融機構對消費者義務深化之探討－以英國法為中心，高雄律師會訊，15(112-04~06)，頁71-72。

監理總署便有針對其定位與效力說明，英國金融行為監理總署強調新消費者義務並不變更原本之法律關係、或課予新忠實義務，本義務屬於監理機關作為監理措施之認定標準，以確保對金融消費者之效果與執行。因此新消費者義務並不影響金融業者與金融消費者之金融服務實體義務內容，僅屬英國金融行為監理總署監理內容之具體指示與說明⁵。

而有關數據⁶顯示，金融產業任命女性擔任董事之比例低於英國所有行業平均，於 2016 年簽署女性金融憲章（Women in Finance Charter）後，至 2022 年女性擔任中高階主管職位比例仍僅為 35%；2022 年女性基金經理人僅有 12%；銀行資本市場業與支付業者僅有 19%之最高層級職位由女性擔任；新興領域如金融科技部門女性比例僅為 14%；超過一百家的富時 250 指數（FTSE250）企業，董事會內未有少數族裔代表；少數族裔之女性則更在升遷上遭受阻礙，近九成之高階經營主管職位均為高社經背景人士所擔任；低社經背景人士平均要多出 25%時間才可取得相同之升遷。調查報告⁷指出，具有某些特定特徵背景之員工，認為自己融入工作環境之可能性低於一般職員平均水準，其對於既成刻板印象感到憂慮、並擔心對此議題發聲後之後果；而少數群體的金融消費者，常經歷不平等之待遇與服務獲取障礙，如少數族裔背景之金融消費者較無法擁有私人年金、儲蓄存款；2022 年將近一半比例之失能者表示，由於自身情況，在財務管理等金融需求時遭遇障礙，申請

⁵ 陳俊元(2023)，同註 2，頁 15。

⁶ Deloitte (2022), Advancing more women leaders in financial services: A global report. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/financial-services/deloitte-cn-fsi-advancing-more-women-leaders-in-financial-services-a-global-report-cn-220824.pdf>; Heidrick & Struggles. (2016). Board Monitor Europe https://www.heidrick.com/en/insights/boards-governance/board_monitor_europe; European Banking Association (2020), EBA Report on the Benchmarking of Diversity. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20calls%20for%20measures%20to%20ensure%20a%20more%20balanced%20composition%20of%20management%20bodies%20in%20institutions/EBA%20report%20on%20the%20benchmarking%20of%20diversity%20practices.pdf; Diversity Survey; Oliver Wyman (2020), Women in Financial Services. <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2019/November/Women-In-Financial-Services-2020.pdf>

⁷ SEBs & FSSC. (2020). New taskforce to boost socio-economic diversity in UK financial and professional services sectors.

銀行帳戶被拒絕可能性為一般平均水準之兩倍。

英國人力資源協會（Chartered Institute of Personnel Development, CPID）強調領導階層在創設多元共融職場環境具有重要角色⁸，然而按英國企業家協會（Institute of Directors, IoD）2019 年調查結果⁹顯示，富時 350 指數（non-FTSE 350）以外之企業未有任何培訓、招募多元共融措施之有關人員計畫比例達到 76%。調查研究成果¹⁰提出多元共融措施應以包容性為目標；多元性為結果（Inclusion should be the goal, and Diversity the result），其調研全球 800 間企業實行多元共融政策之狀況，發現多有目標不明確、缺乏培訓和人力資源專業知識之問題，只有三分之一的企業要求員工進行多元共融相關培訓，根據對 3 千 5 百位人力資源專職人員調查，具有多元共融專業知識者僅 3%、將自身視為多元共融初學者比例超過八成。基於上情，英國金融行為監理總署於 2023 年 9 月間提出「促進金融產業多元共融」相關諮詢報告，提出各式促進多元共融之金融監理措施，以下就其大致內容為介紹：

一、相關名詞定義

（一）多元共融

諮詢報告¹¹指出，「多元共融」（D&I）是否應給予明確定義，其概念可能包含思想多樣性（diversity of thought）、人口特徵（demographic characteristics）、多元交織性（intersectionality）、包容性（inclusion），甚或包容、公平與平等（inclusion, equity and equality）等涵義，最終諮詢報告認為，多元共融此概念實質上仍處於發

⁸ Chartered Institute of Personnel Development (2019). Building inclusive workplaces: assessing the evidence. https://www.cipd.co.uk/Images/building-inclusiveworkplaces-report-sept-2019_tcm18-64154.pdf

⁹ Institute of Directors (IoD). (2019). The IoD's Inclusive Business Report. https://issuu.com/institute-of-directors/docs/oh_2019_inclusive_action_pack

¹⁰ Josh Bersin & Kathi Enderes (2021). Elevating Equity and Diversity: The Real Story of Diversity and Inclusion, 8.

¹¹ FCA (2023), Diversity and inclusion in the financial sector – working together to drive change, 20.

展中之階段，既日後仍有涵義擴展可能性，建議不在本報告內提出具體確定之多元共融定義，以避免未來在解釋與適用上產生疑義。

（二）歧視行為

諮詢報告¹²則有對「歧視行為」（discriminatory practices）做出定義，意即個人或特定群體因人口特徵遭受歧視、騷擾或侵害，且該行為違反英國 2010 年平等法（Equality Act 2010）所規範之九種受保護特徵（protected characteristics），分別為年齡（age）、失能（disability）、性別重置（gender reassignment）、婚姻和民事伴侶關係（marriage and civil partnership）、懷孕和生育（pregnancy and maternity）、種族（race）、宗教或信仰（religion or belief）、性別（sex）、性取向（sexual orientation）。

二、促進多元共融之金融監理措施

（一）非金融不當行為（Non-Financial Misconduct）管制

諮詢報告¹³指出，非金融不當行為對於企業健康文化產生破壞與風險，在具有健康企業文化之組織環境內，可使多元性獲得確保，並且使少數意見者獲得心理層面之支持，勇於提出具多元性之不同意見。而諸如職場霸凌、職場騷擾等非金融不當行為，將會使少數意見者產生噤聲之寒蟬效益，對於金融機構內部有疑義之經營策略作為，成員將不願意或怯於提出反對意見質疑，並且增加同質性過高之團體迷思決策風險，金融機構也將錯過內部控制機制之三道防線與糾錯措施，而未察覺上開經營作為可能已違反內部倫理規範或行為準則（或知悉可能違反，但因團體迷思決策風險而未有處理），最終將未對出妥適的倫理決策，事後自然導致實質上的違反金融監理具體規範，亦損及金融消費者對金融業者及金融市場之信心，甚或導致特定金融消費者之權益遭到侵害。因此非金融不當行為除了會形成不健全企業文

¹² *Id.*, at 20.

¹³ *Id.*, at 23.

化，影響英國金融行為監理總署所欲達成的監理指標外，最終亦將導致更嚴重的不法行為以及監理規範之違反，進而侵害金融市場健全與金融消費者之權益。

諮詢報告¹⁴建議如在工作場合（或以外）產生嚴重的非金融不當行為，例如基於種族或性別動機的犯罪，但行為人仍然被允許在該職場繼續工作，將損及一般公眾對於該金融機構之信心，違反維護英國金融產業及市場信心之監理目標，因此非金融不當行為將納入成為適任性（Fit and Proper test for Employees and Senior Personnel, FIT）之考量因素；而在個人行為準則（Code of Conduct, COCON）亦納入非金融不當行為，諸如對職場同事、集團企業或合作廠商之員工為霸凌、騷擾等類似行為；此外，從事相關金融業務最低標準（Threshold Conditions, COND），也將納入金融機構或金融機構有關人員（如董事）因個人或特定群體因人口特徵遭受歧視、騷擾或侵害等歧視性行為涉訟之法院調查結果，因其和維護英國金融產業正當形象及市場信心產生連結。

（二）數據資料報告（Data Reporting）

諮詢報告¹⁵提出，為針對金融機構之規模為層級化監理，金融機構須每年度提交員工人數，以確認是否為大型金融機構。此措施在促進金融產業多元共融金融監理措施公布正式版本後，三個月內應提交完畢。

（三）多元共融策略（D&I strategy）

諮詢報告¹⁶建議金融機構應提出多元共融策略，其使用策略一詞在於希望金融機構得積極主動按自身組織架構特性，量身訂做屬於自己的多元共融策略，並納入自身組織企業文化。但為避免多元共融策略未能明確說明策略目的以及策略目標應如何達成之方法，多元共融策略應至少包含以下項目：(1)、多元共融之目的與目標（the firm's D&I objectives and goals）；(2)、實踐目標與衡量達成進度之計畫（a

¹⁴ *Id.* at 24-25.

¹⁵ *Id.* at 26.

¹⁶ *Id.* at 28.

plan for meeting those objectives and goals and measuring progress)；(3)、辨識與排除多元共融之目的與目標障礙(a summary of the arrangements in place to identify and manage any obstacles to meeting the objectives and goals)；(4)確保員工知悉多元共融策略之方式(ways to ensure adequate knowledge of the D&I strategy amongst staff)。

為確保有效治理與監督，董事會將負責維護管理與監督多元共融策略之執行，諮詢報告¹⁷並未強制要求多元共融策略審查之頻率，其建議審查頻率宜按照執行過程而彈性更新，重點在於金融機構確信多元共融策略有效執行。而多元共融策略應易於理解，以利股東、投資者、供應商、現職員工、潛在員工等各利害關係人得以審視金融機構的執行方法與進展。

(四) 目標設定 (Setting Targets)

諮詢報告¹⁸建議董事會對於高階管理團隊與一般職員員工各設定至少一個目標，而在進行目標設定時，宜考量其多元共融策略與當前金融機構的多元性偏向，在中短期目標優先考慮多元性不足此議題，而金融機構也應考量自身營運環境、甚至英國人口多樣性概況與特定地理地區之數據，但不強制要求目標必須涵蓋那些特定特徵，而是回歸自身多元共融策略之執行。也因此諮詢報告也不強制建議金融機構更新目標設定之頻率，因有意義的進展有時可能經過數年時間，因此宜由金融機構本身定期審查及確認更新目標，包含監督執行進展、發現執行進展障礙以及商議如何克服障礙之計畫等。

(五) 數據資料揭露 (Data Disclosure)

諮詢報告¹⁹建議，金融機構應每年公布多元共融相關數據，以提高透明度以利審查，並促進各金融機構間之有利競爭。性別、族群、年齡、健康狀況、宗教以及性取向等數據為諮詢報告所建議的必要揭露項目、其餘特定特徵則由金融機構自

¹⁷ *Id.* at 28.

¹⁸ *Id.* at 30-31.

¹⁹ *Id.* at 39-40.

由彈性處理，分為一般職員、高階領導團隊、董事會三大層級為揭露。如特定數據公布將導致個資識別問題，則合併所有層級（一般職員、高階領導團隊、董事會），由所有員工之百分比揭露。此外，上述多元共融目標設定，執行進展、發現執行進展障礙以及商議如何克服障礙之計畫等項目也應一併揭露。

（六）風險治理（Risk & Governance）

諮詢報告²⁰指出金融機構應將多元共融視為非財務風險，並在公司治理事項為妥適處理。諮詢報告建議希望金融機構應考慮缺乏多元共融可能產生之風險，但具體風險治理措施仍給予金融機構企業彈性，以合乎自身內稽內控機制，其強調多元共融不應僅視為單純勾選確認合規問題，諸如人力資源部門、社會企業責任部門均可協助金融機構履行多元共融、監控目標進展並協助董事會更高程度的審查，以實現達成多元共融。

三、適用對象與範圍

上述提及各式促進多元共融之金融監理措施，英國金融行為監理總署亦考量金融機構之規模以及業務屬性，為層級化分級適用：

（一）所有監理對象均應適用之事項

如前所述，非金融不當行為對於企業健康文化產生風險，除了會形成不健全企業文化，影響英國金融行為監理總署所欲達成的監理指標外，最終亦將導致更嚴重的不法行為以及監理規範之違反，進而侵害金融市場健全與金融消費者之權益。因此無論金融業者之規模大小或屬性，前述非金融不當行為管制措施，諮詢報告²¹認為應規範為所有監理對象均應適用之事項，即英國 2000 年金融服務及市場法（Financial Services and Markets Act 2000, FSMA）所稱之被核准人（authorized

²⁰ *Id.*, at 42.

²¹ *Id.*, at 16.

persons），由英國金融行為監理總署核准於英國境內從事金融業務之所有機構。

（二）大型金融機構

上述提及所有促進多元共融之金融監理措施(非金融不當行為管制、數據資料報告、多元共融策略、目標制定、數據資料揭露、風險治理)對於大規模金融機構應全面適用。大型金融機構之認定標準，諮詢報告²²則以「多元共融雇員人數」（Diversity and inclusion employee number）超過 250 人以上為標準，此標準為參酌英國 2006 年公司法（Companies Act 2006）對於大型企業（large firm），以及英國政府對於應提交性別薪資差異資訊（Gender Pay Gap Information）之大型企業，二者認定標準均為 250 人。其餘人數未達 250 名以上之金融機構則可依自身企業經營策略需求選擇適用。金融機構規模是否大於 250 名多元共融雇員，由近三年內平均員工人數來計算，當超過 250 名時起，應於 12 個月內執行上述多元共融策略、數據資料揭露、目標制定、風險治理等措施，如金融機構具有海外據點事業，不計入上述人數之計算，僅就於英國境內從事金融業務之機構人員為計算。

（三）有限範圍適用高階管理人許可制度者

此外，促進多元共融之金融監理措施，對於適用高階管理人許可制度（Senior Managers' and Certification Regime, SM&CR）有所差異之金融業者，適用範圍也有所差異。高階管理人許可制度為鼓勵金融機構定期評估對公司或客戶可能造成重大損害的員工的適切性，增進個人對組織內部工作的責任感文化，並適時提供內部相關教育訓練，提高整體行業行為標準，並確保高階管理人員善盡職責解決責任範圍內的任何不當行為。而有限範圍適用高階管理人許可制度之金融業者（Limited Scope SM&CR firms），諮詢報告認為無論其規模大小是否雇員人數超過 250 名，原則上均為從事金融輔助等活動之行業，如提供第三方金融支付之汽車經銷商，因

²² *Id.*, at 16.

此僅有非金融不當行為管制此促進多元共融之金融監理措施，為適用範圍²³。

四、預期達成之監理指標與可獲得之監理成果

（一）預期達成之監理指標

諮詢報告²⁴指出，預期得達成之監理指標分別為健康企業文化（a healthy culture）、消除團體迷思（reduce groupthink）、發掘新銳人才（unlock new talent）以及增進理解及滿足不同金融消費者需求（increase understanding and provision for diverse consumer needs）：

1. 健康企業文化

透過多元共融之金融監理措施，得使金融產業達到更為健全的健康企業文化，並因此達到更高水準之行為規範準則，而多元共融之金融監理措施對非金融不當行為及歧視行為有所規範，因此預期在相關案例的通報數量將會增加。此亦可透過多元共融之金融監理措施內員工包容性通報機制，來檢視監理指標的達成。

2. 消除團體迷思

團體迷思泛指團體在決策過程中，由於成員同質性過高，會有讓自身觀點與團體一致傾向，因而缺乏不同思考角度，亦無法進行客觀分析。透過多元共融之金融監理措施，得使金融產業得以消除團體迷思，改善決策過程、風險管理以及有效挑戰。此可透過多元共融之金融監理措施內員工包容性通報機制，來檢視監理指標的達成，如員工提出建設性意見之意願比例提升。

3. 發掘新銳人才

透過多元共融之金融監理措施，金融產業可拓展人才庫，並幫助英國金融業成為更有吸引力的工作職場以及經商標的。此可透過多元共融之金融監理措施內通報機制，來檢視監理指標的達成，如董事會成員、高階領導團隊、以及員工之多元

²³ *Id.*, at 17.

²⁴ *Id.*, at 8.

性增加。

4. 增進理解及滿足不同金融消費者需求

透過多元共融之金融監理措施，將使金融產業在提供金融商品或服務時，對於多元性金融消費者產生有效的市場競爭。經過有效市場競爭後之金融商品或服務，將對於各類型之金融消費者均有所助益，特定族群金融消費者對金融需求遭遇障礙之回饋將改善，使金融消費者得自由選擇並滿足不同金融消費者群體需求。

（二）可獲得之監理結果

諮詢報告²⁵指出，可獲得之監理結果為確保為金融消費者提供適當保護（securing an appropriate degree of protection for consumers）、加強保障英國金融體系完整性（protecting and enhancing the integrity of the UK financial system）、促進為消費者利益之有效競爭（promote effective competition in the interests of consumers）以及實踐促進英國經濟中長期成長暨提升國際競爭力（objective to facilitate the medium to long-term growth and international competitiveness of the UK economy）：

1. 確保為金融消費者提供適當保護

團體迷思將導致金融業者無法以金融消費者之利益為重，產生治理風險，決策過程如無法吸納多元意見並考量各式觀點，將會產生決策偏誤，而透過多元共融之金融監理措施，將有效降低團體迷思。再者金融產業缺乏多元共融，也將限制其理解或滿足各式不同族群金融消費者需求，金融消費者將無法獲得合適金融商品與服務。上述監理目標的達成，金融業者具備多元共融性，將具備更廣泛的知識、經驗與觀點，也更在整體完整且貫徹整個商品與服務生命週期對個別金融消費者需求與協助，進而確保為金融消費者提供適當保護，達成新消費者義務所要求為金融消費者帶來良好成果之監理結果。

²⁵ *Id.*, at 10-12.

2. 加強保障英國金融體系完整性

金融業組織內部的合理決策將增進公司治理與風險管理，從而對於整體金融市場產生良好運作。團體迷思將導致偏誤性觀點持續影響決策，進而破壞上述結果。當歧視行為等非金融不當行為未受到制止時，可能造成縱容不當行為產生的工作職場環境，且對金融市場與金融消費者產生傷害，甚至讓金融消費者對於金融監理制度產生信心動搖，透過上述監理目標的達成，可加強保障英國金融體系完整性，並增加一般民眾對於金融市場之信心。

3. 促進為消費者利益之有效競爭

上述監理目標的達成，將使金融業者具備多元共融性，也更整體完整且貫徹整個商品與服務生命週期對個別金融消費者需求與協助，隨著金融業者的有效競爭，為各式不同族群的金融消費者產生金融商品服務的設計與創新。而金融消費者也可透過透過監理目標的達成，獲知個別金融業者是否具有多元共融性，進而選擇適當金融商品。

4. 實踐促進英國經濟中長期成長暨提升國際競爭力

英國金融產業的國際競爭力在於廣泛的人才庫、以及持續吸引此類人才的能力。提高金融業者之多元共融性，可進一步擴展發掘新銳人才，原先因多元性不足而未被注意之人才可獲得重視，人才庫將獲得擴展，英國金融產業將獲得具有吸引力的工作經商場域聲譽。相對地，金融業者之多元共融性也可使特定族群金融消費者得以使用金融商品與服務，進而使金融服務獲得永續性成長。

參、促進多元共融之正面實證效益

一、企業經營績效

首先，在多元共融與企業經營績效部分，研究²⁶發現性別多元化與職業福祉產生正相關；另研究²⁷針對美國商學院學生進行教學實驗，發現混合性別團隊在消費額與利潤表現最佳；亦有研究²⁸對美國零售業者員工多元化（包含年齡、性別與種族）對客戶滿意度之影響進行調查，研究成果發現多元化與客戶滿意度呈現正相關；就團隊績效而言，研究²⁹指出性別多元辦公室與性別同質（均為男性或均為女性）辦公室相比，銷售績效較高或有更佳財務表現；有研究成果³⁰亦發現多元化可提高新創公司績效；而就不同業務團隊總計 600 個業務決策研究，研究指出發現參與決策時，具備多元共融屬性團隊（來自不同地區、不同年齡、不同性別），決策品質優於同質性團隊³¹；針對 2006 至 2019 年 1672 間公司超過 390 萬名員工的調查，研究結果顯示具有多元共融屬性員工表現傾向至績效優於標普 500 之企業任職³²；另對於員工敬業程度之研究³³，具有強烈歸屬感的員工敬業程度為沒有強

²⁶ Fine & Smith (2020). Why does workplace gender diversity matter? Justice, organizational benefits, and policy. *Social Issues and Policy Review*, 14(1), 36-72.

²⁷ Hoogendoorn et al. (2013). The impact of gender diversity on the performance of business teams: Evidence from a field experiment. *Management Science*, 59(7), 1514-1528.

²⁸ McKay et al. (2011). Does diversity climate lead to customer satisfaction? It depends on the service climate and business unit demography. *Organization Science*, 22(3), 788-803.

²⁹ Ellison & Mullin (2014). Diversity, social goods provision, and performance in the firm. *Journal of Economics & Management Strategy*, 23(2), 465-481.

³⁰ Guillaume et al. (2017). Harnessing demographic differences in organizations: What moderates the effects of workplace diversity? *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 276-303.

³¹ Cloverpop (2017). Hacking diversity with inclusive decision making. https://www.cloverpop.com/hubfs/Whitepapers/Cloverpop_Hacking_Diversity_Inclusive_Decision_Making_White_Paper.pdf

³² Great Place to Work. (2020). Hidden pieces of the D&I puzzle. <https://www.greatplacetowork.com/resources/reports/the-d-i-puzzle>

³³ Glint. (2020). Why belonging is important at work: Employee engagement and diversity. <https://www.glintinc.com/blog/why-belonging-is-important-at-workemployee-engagement-and-diversity/>

烈歸屬感員工的六倍以上。

二、企業風險管理

另就多元共融與企業風險管理部分，相關研究³⁴指出董事會性別多元化和正向風險管理成果間具備關聯性；針對英國企業，研究³⁵發現董事會成員性別多元化程度越高、破產風險越低；而對於中國企業詐欺案件之研究³⁶，發現董事會成員具有女性降低詐欺發生的頻率；而種族多元化的決策團隊會導致加強審查、最終做出更好決策結果³⁷。針對金融產業之相關研究³⁸，則顯示董事會成員性別多元化對企業風險管理為正面影響；另相關研究³⁹則指出金融危機期間，董事會女性比例較高銀行比其他同業穩定。

³⁴ Adams & Ferreira (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, 94(2), 291-309; Chen et al. (2015). Gender diversity in the boardroom and risk management: A case of R&D investment. *Journal of Business Ethics*, 136(1), 599-621; Moody's. (2019). Corporate board gender diversity associated with higher credit ratings. https://www.moody's.com/research/Moodys-Corporate-board-gender-diversity-associated-with-higher-creditratings-PBC_1193768

³⁵ Wilson & Altanlar (2009). Director characteristics, gender balance and insolvency risk: An empirical study. SSRN Working Paper.

³⁶ Cumming et al. (2012). Gender diversity and securities fraud. Social Sciences Research Network Working Paper Series No. 3.

³⁷ Levine et al. (2014). Ethnic diversity deflates price bubbles. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(52), 18524-18529.

³⁸ Palvia et al. (2014). Are female CEOs and chairwomen more conservative and risk averse? Evidence from the banking industry during the financial crisis. *Journal of Business Ethics*, 131(3), 577-594; Mateos de Cabo et al. (2012). Gender diversity on European bank boards. *Journal of Business Ethics*, 109(1), 145-162.

³⁹ Geyfman et al. (2018). Board gender diversity and bank performance. *Journal of Business Diversity*, 18(1), 51-67; Credit Suisse. (2014). The Credit Suisse Gender 3000: Women in senior management. <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/csri-gender-3000.pdf>

三、企業不當行為

至於多元共融與不當行為部分，研究⁴⁰以歐洲銀行在 2007 至 2015 年間遭美國監管機構所受裁罰金額觀察，發現董事會女性增加可顯著降低因不當行為遭罰款頻率，相當於每年節省 748 萬美元；另有研究⁴¹對 2000 年至 2010 年美國上市公司調查，發現性別多元化董事會較少發生財報缺失與證券詐欺情事；另就 2010 至 2015 年 462 家標普 500 企業數據分析，研究⁴²發現女性執行長面臨歧視行為相關訴訟可能性降低 21%；另研究⁴³亦發現企業具有支持 LGBT 之氛圍文化和減少歧視行為有關連性。

四、台灣本土研究有關多元共融之相關實證

而在台灣本土研究部分，以女性參與經營銀行業為例，探討公司治理與經營階層組成多元性之實證研究，研究結果⁴⁴指出，女性董事對提升銀行長期表現而言，不排除有一定的正面效應，女性董事除有象徵作用外，實際就任後亦可能有一定的能力改善銀行表現，至於女性總經理與銀行當期權益報酬則有顯著的正相關。另有研究⁴⁵從董事會特性與財務績效為實證研究，發現財務績效與董事會女性比例呈現無顯著相關，其認為主因為金融控股公司內女性擔任董事職位者仍為少數，且民營

⁴⁰ Arnaboldi et al. (2012). Gender diversity and bank misconduct. CASS Centre for Banking Research Working Paper Series, WP01/20.

⁴¹ Wahid (2017). The effects and the mechanisms of board gender diversity: Evidence from financial manipulation. Journal of Business Ethics, Forthcoming Rotman School of Management Working Paper No. 2930132.

⁴² Dadanlar & Abebe (2020). Female CEO leadership and the likelihood of corporate diversity misconduct: Evidence from S&P 500 firms. Journal of Business Research, 118, 398-405.

⁴³ Webster et al. (2017). Workplace contextual supports for LGBT employees: A review, meta-analysis, and agenda for future research. Human Resource Management, 57(1), 193-210.

⁴⁴ 楊岳平(2023)，公司治理與經營階層組成多元性的實證研究－以女性參與經營我國銀行業為例，臺灣財經法學論叢，5(1)，頁 334-336。

⁴⁵ 李珍穎、鍾主貴、張芷寧、洪涓綾、陳珮琳(2022)，臺灣金融控股公司 ESG 與董事會特性對財務績效之影響，壽險管理期刊，35(1)，頁 21。

金融控股公司比例更低，因此目前尚無法發揮監督效率性及增進公司價值之功能。

五、小結

由上述實證研究可知，在多元共融與企業經營績效方面，多項研究顯示性別多元化與職業福祉、團隊表現、客戶滿意度和財務績效呈正相關。多元化團隊在決策品質、新創公司績效和業務決策上表現優於同質性團隊。具有多元共融屬性的員工傾向於績效優於標普 500 企業，且具有強烈歸屬感的員工敬業程度顯著提高。在風險管理方面，董事會性別多元化與正向風險管理成果、降低破產風險和減少詐欺行為有關。種族多元化的決策團隊也能做出更好的決策。金融產業研究顯示，董事會性別多元化對企業風險管理有正面影響，尤其在金融危機期間表現更為穩定。關於不當行為，研究發現董事會女性比例增加可降低因不當行為遭罰款的頻率，性別多元化董事會較少發生財報缺失與證券詐欺情事。此外，女性執行長面臨歧視行為相關訴訟的可能性較低，支持 LGBT 的企業文化也與減少歧視行為有關。

而台灣本土研究方面，以銀行業探討公司治理與經營階層多元性，其研究結果顯示，女性董事對提升銀行長期表現可能有正面效應，不僅具有象徵意義，實際任職後也可能改善銀行表現。特別是女性總經理與銀行當期權益報酬呈現顯著正相關。另一方面，針對台灣金融控股公司的研究發現，董事會女性比例與財務績效之間並無顯著相關，這可能是因為金融控股公司中女性董事仍屬少數，尤其在民營金融控股公司中比例更低，因此目前尚未能充分發揮監督效率和增進公司價值的功能。

肆、台灣有關金融消費者保護之金融監理措施

在台灣金融消費保護機制朝向英美澳等國之設計理念趨勢下，金融監督管理委員會亦仿效英國所推行之「公平待客原則」，於 2015 年 5 月 25 日發布金管法

字第 1040054727 號函釋爰訂定「金融服務業公平待客原則」，作為落實金融消費者保護及公平待客原則之參考依據，其後更新公布「金融機構執行公平待客原則應注意加強事項」，分別羅列金融產業各行業別應特別注意之事項⁴⁶。金管會並於 2018 年發布金管法字 1070119566 號函釋，對各個金融業者進一步進行評核機制，以了解於 2015 年即開始推動之公平待客原則落實之狀況，並在 2019 年開始實施金融服務業公平待客原則評核機制，協助金融業者找出缺失，以訂定解決方案做出必要之改變，達成保護金融消費者之最終目的⁴⁷。於 2022 年 5 月，金管會參考實務運作與國際間金融消保發展趨勢，修正金融服務業公平待客原則，以求提供客戶更適當且符合需求的照顧，落實普惠金融，新增「友善服務原則」及「落實誠信經營原則」，將公平待客原則修正為以下十大原則⁴⁸：1、訂約公平誠信原則。2、注意與忠實義務原則。3、廣告招攬真實原則。4、商品或服務適合度原則。5、告知與揭露原則。6、酬金與業績衡平原則。7、申訴保障原則。8、業務人員專業性原則。9、友善服務原則。10、落實誠信經營原則。

研究⁴⁹指出，金融服務業於金融商品或服務之整體交易過程，應以公平合理之方式對待金融消費者。公平待客原則旨在將「公平待客」的理念融入金融服務業企業文化之中，並將其融入到產品設計、銷售流程等各個層面，從金融商品整體交易流程進行審視，這並非金融監理機構為強制要求，而是促進金融服務業主動採取措施，金融服務業應建立內部自我評估、設計和管理機制，金融服務業應將公平待客原則內化為其企業文化之一部分，並體現在日常業務運作中，以確保落實公平待客原則，透過改變金融服務業企業文化，使其從被動遵守法規轉變為主動維護金融消費者權益。金融監理機構則透過評核機制等措施，考察金融服務業在實施公平待客原則之內容，並持續監督金融服務業的內部管理、作業流程和實施績效，以確保金融消費者的權益得到公平保障。最終透過公平待客原則之實施，建立一個更公平、

⁴⁶ 李虹翎、陳俊元(2021)，同註 1，頁 11；羅俊瑋(2020)，同註 1，頁 4-14。

⁴⁷ 李虹翎、陳俊元(2021)，同註 1，頁 12。

⁴⁸ 羅俊瑋、柯宇哲(2023)，同註 4，頁 72。

⁴⁹ 羅俊瑋(2020)，同註 1，頁 26。

透明金融市場環境，讓金融消費者獲得更公平合理待遇，並促進金融服務業永續發展。

金融監理措施應如何妥適執行，自應就金融監理之成本及效率問題等面向詳加思量。金融監理應重視監理有效性（effectiveness）及監理透明性（transparency），監理有效性乃指主管機關審慎使用監理資源，且監理手段需與所認知問題或風險相稱，合乎監理成本。而監理透明性，則是指監理規範應使受監理人明確可知悉，因此在制定監理措施前，應與利害關係人進行有效磋商，確保其專業意見被納入考量，並使受監管對象瞭解自身義務以及未能遵循監理措施之後果⁵⁰。在金融監理模式上，一般有「原則監理」（principle-based regulation）與「規則監理」（rule-based regulation）之分，原則監理較具彈性、較能符合金融業快速變化與多樣需求，並更強調金融業之自我監管，常搭配結果導向之監理模式；而規則監理則力求以詳盡的規範來進行管制，以明確化具體監理作為措施⁵¹。

研究指出，近年來國際金融規範趨勢日益強調「後設規範」（meta regulation），為世界主要金融市場常見規範手段，後設規範強調內部控制制度的重要性，透過內部控制制度的建議，可預期金融機構會更積極地持續性地遵行相關法令及符合監理要求，而非被動地仰賴主管機關金融監理措施之處分來達到規範目的，也因此後設規範手段之成效性，亦取決於公司內部的文化、是否有足夠動機誘因、以及主管機關是否有足夠資訊與審查能力⁵²。研究認為台灣金融監理措施之趨勢為雙重管制措施，在要求公司負責人應推動包括法令遵循機制、內部控制制度、風險管理等內部自律規範、企業內部倫理規範或行為準則來落實國內外傳統意義下之法令、軟法或商業倫理規範的遵循⁵³。以就金管會促進永續治理為例，即透過硬法增進董事會

⁵⁰ 徐聿芊、陳俊元(2019)，我國保險業裁罰案件之法律實證研究，中正財經法學，19，頁 108-109。

⁵¹ 陳俊元(2023)，同註 2，頁 15。

⁵² 陳肇鴻(2023)，董事會面對 ESG 目標的治理責任—以金融機構氣候風險管理為例，臺灣財經法學論叢，5(1)，頁 228-229。

⁵³ 蔡昌憲(2021)，企業永續與公司治理：公私部門的合作治理，新學林，頁 334。

的監督控制；以及透過軟法引導董事會之資訊治理⁵⁴。企業治理基於道德守則自願遵守與財務報表無直接關聯之基本原則，從誠信與道德守則出發，追求利益並同時關注道德守則政策與規範，此二者如得以妥善調和，並未違反投資者利益，而且具有必要性與正當性⁵⁵。

實際上，如前述提及之公平待客原則亦有後設規範之色彩，研究觀察台灣近來就公平待客原則之實踐情況，自實施金融服務業公平待客原則評核機制後，也對於評核結果作不同程度之公告周知，勢必將因公告結果，導致消費者對特定保險業者之信賴以及無形商譽等產生影響，因此可知透過此原則之實踐，有間接督促金融業者提升其對該原則落實之監理作用⁵⁶。研究⁵⁷指出，金管會於近年對金融消費者權益之相關政策與措施均積極制定與實施，此將可使金融服務業之良好營運更加落實，以保險業良好商業營運項目為例，則可能包含保障消費者之法律架構、建立對商業行為監督管理規定、消費者申訴、揭露資訊、公平對待消費者、銷售實踐、利益衝突之揭示、商品適合性、資料保護和隱私權之保障、內部申訴機制、爭議解決機制等項目。亦有研究⁵⁸認為，公平待客原則應理解為一個不具法律上拘束力的期許。以保險業為例，在保險消費者未受實質損失時，不應因為保險人的招攬程序瑕疵，而任意創設補償責任，而應視其情節以行政監督與公法裁罰糾正之。相對地，實證研究則指出，金融消費者保護法之公平合理原則仍有其功能，與其限縮其適用範圍，應先考慮明確化此原則之判斷標準、內涵與效力，至於影響本原則適用判斷之重要因素，大致包含當事人之可歸責性、商議能力、申訴人教育程度與背景、爭議類型、其他影響公平之重要因素等⁵⁹。

⁵⁴ 蔡昌憲(2023)，董事會之永續治理角色與董事監督義務，臺灣財經法學論叢，5(1)，頁192。

⁵⁵ 鄧衍森(2024)，企業與人權連結的趨勢與反思，法學叢刊，69(2)，頁6。

⁵⁶ 汪信君(2023)，公平待客原則與保險監理——以金融弱勢之保護為中心，月旦法學雜誌，335，頁24-38。

⁵⁷ 羅俊瑋、柯宇哲(2023)，同註4，頁75。

⁵⁸ 葉啟洲(2023)，保險消費者保護與公司治理——公平待客原則與其界限，臺灣財經法學論叢，5(1)，頁151。

⁵⁹ 陳俊元、朱昺華、廖晨旭、賴彥傑(2021)，金融消費者保護法中公平合理原則之法律實證研

至於英國新消費者義務等有關深化金融消費者保護義務之規範，台灣在法制面及監理面應如何因應，台灣近來相當強調公平待客原則之實踐，在英國又推出新消費者義務進一步深化消費者保護義務後，台灣主管機關亦有繼續參考引介相關制度之可能性，然應如何減輕相關疑義，使受監理者即金融業者得以知悉監理標準與執行方法，對台灣實為重要⁶⁰。另英國有關新消費者義務等深化消費者保護義務相關規範，如台灣考慮參酌援引適用，需透過金融業者間自我提升企業重要文化，作為互相競爭之市場競爭手段，而較為落實消費者保護與誠信原則之金融業者，自然較易獲得金融消費者之信任並與其交易，因此金融業者間之市場機制運作，將會有利於創新開放之金融業者蓬勃健全發展，而不成功的金融業將面臨改變或退出市場之下場，如此即可於金融業者間建立能促進金融消費者利益的有效競爭⁶¹。

伍、結論與建議

據報載，於今年七月間，某網路媒體社群遭離職員工指稱職場待遇不公等諸多爭議。因其以「全台首家以性別觀點為主軸之社群媒體」、「台灣最具影響力多元共融生態交流圈」等作為主要倡議之價值理念，企業內部卻存在低薪加班、差別待遇、甚或職場剝削與歧視等爭議，自然引發各界譁然。此外今年度全球國際企業尤其是科技行業，亦常見多元共融團隊人員遭到裁撤、或計畫預算縮減的情形。上述案例雖非屬金融業者，而各企業或有自身考量因素，但此趨勢是否代表多元共融不再是各大企業欲倡議之價值理念、抑或建構多元共融的職場環境一定和企業營利目的有所扞格？此或宜從企業之於多元共融之價值定位為省思。

如前所述，英國金融行為監理總署為使英國金融市場提供金融消費者足夠之保護，透過市場競爭之力量達成有效的促進金融消費者利益，避免因而導致金融消

究，東吳法律學報，32(4)，頁 138-139。

⁶⁰ 陳俊元(2023)，同註 2，頁 14-15。

⁶¹ 羅俊瑋(2023)，保險業良好商業運作之探討，壽險管理期刊，36(4)，頁 24。

費者受損及滿足金融消費者之最佳利益，其提出各式促進多元共融之金融監理措施。而由實證研究結果可知，具備多元共融環境之金融業者，在企業經營績效、決策品質、員工敬業程度歸屬感均屬正面；在風險管理與不當行為防止方面，諸如風險管理成果、降低破產風險和減少詐欺行為、降低裁罰金額或面臨相關訴訟等，亦有正面影響，可知促進多元共融之金融監理措施，如可有效執行，應可充分發揮監督效率和增進公司價值的功能。換言之，金融業者在推動促進多元共融相關措施時，仍宜從自身企業經營績效為考量，為了滿足金融消費者之最佳利益，提出各式促進多元共融之金融監理措施，而執行後則可在金融市場上獲得金融消費者更高之信任度，進而獲得更好之企業經營績效。反之，如金融業者僅因主管機關要求而被迫履行制式刻板之多元政策，「為賦多元強共融」自然無法達成上述實益。

固然台灣有關之政策目標，部分和多元共融之概念有所關連，但所謂多元共融，並非僅有性別因素或強制董事人數，而應更全面化之機制以落實，越趨強調多元共融以及金融消費者義務深化等金融監理措施之時，如能提出相應之多元共融金融監理措施，助益金融產業多元共融之發展。本文認為或可自積極促進面向與防治導正面向兩方面來進行考量，首先在防治導正面向，如前所述，根據英國諮詢報告之研究發現，非金融不當行為對企業組織文化健全性構成重危害並產生負面影響。研究指出，健全組織文化環境不僅能確保多元性之實踐，更能為持少數意見者提供心理安全感，進而促進其勇於表達提出多元觀點。職場霸凌及騷擾等非金融不當行為會導致寒蟬效應，使組織成員在面對具爭議性之經營策略時，選擇抑制或隱忍表達不同意見，進而增加同質性過高之單一意見，產生團體迷思決策風險，金融機構也將錯過內部控制機制之三道防線與稽核機制，而未察覺上開經營作為可能已違反內部倫理規範或行為準則。當組織未能及時察覺或處理違反倫理規範與行為準則之情事時，將導致不當之倫理決策，進而違反金融監理法規，損害金融消費者對金融體系之信任，並侵蝕特定族群金融消費者之權益。而過往台灣亦有金融機構遇有非金融不當行為之類似案例產生，後續則以金融機構考量內部員工及公司聲譽之影響，向台灣金融監理主管機關通報重大偶發，依規定 7 個工作日內，向台灣金融監理主管機關函報後續處理。如諮詢報告所述，如金融機構容許涉及種族或

性別歧視等重大非金融不當行為之人員繼續任職，將嚴重損害公眾對該機構之信任，違反維護英國金融產業及市場信心之監理目標，因此非金融不當行為應納入適任性評估之考量要素。此部分應可作為日後台灣金融監理主管機關日後在防治導正面向，可得考量之金融監理作為。

另一方面，在積極促進面向，應如何導入促進多元共融之金融監理措施，方可達監理有效性及妥適執行目標，就此本文認為可從公平待客原則為切入，作為促進多元共融之導引手段。如前所述，公平待客原則在監理措施上性質屬於後設規範，並非金融監理者為強制要求，而是促進金融業者主動採取措施，各金融業者將公平待客理念內化至自身企業文化之中，並將其融入到產品設計、銷售流程等各個層面，從金融商品整體交易流程進行審視。因此在落實公平待客原則時，通常有制定政策、訂定執行策略，確實執行公平待客原則、以及納入內部控制及稽核制度等步驟，而金融業者促進多元共融之成果，實證亦顯示可使金融消費者獲得更好之公平合理對待。據此，金融業者可將「促進金融產業多元共融」諮詢報告之監理指標，即健康企業文化、消除團體迷思、發掘新銳人才、增進理解及滿足不同金融消費者需求，作為制定公平待客原則之政策方針。進而各金融業者可得審視自身金融商品整體交易流程，是無合乎上述指標。在具體訂定執行策略上，則應從非金融不當行為管制面向著手，並透過數據資料報告、多元共融策略、目標設定、數據資料揭露、風險治理等作為進行內部控制及稽核制度，以確保為金融消費者提供適當保護。

質言之，企業在建構促進多元共融之相關措施時，多元共融之價值定位不應定性為額外成本支出或企業社會責任等面向，而是宜建立在為避免團體迷思導致金融業者無法以金融消費者之利益為重，產生治理風險，決策過程如無法吸納多元意見並考量各式觀點，進而產生決策偏誤，透過多元共融之促進，可建立健康企業文化，有效降低團體迷思，並可發掘過往未重視之新銳人才，拓展員工人才庫、最終達到增進理解及滿足不同金融消費者需求，達成落實公平待客原則之目的。

而監理機關透過公平待客原則評核機制，也對於評核結果為公告，導致消費者對特定金融業者之信賴以及無形商譽等產生影響，透過此原則之實踐，有間接督促金融業者提升其對該原則落實之監理作用。在金融業者具備多元共融性，將具備更

廣泛的知識、經驗與觀點，也更在整體完整且貫徹整個商品與服務生命週期對個別金融消費者需求與協助，也更整體完整且貫徹整個商品與服務生命週期對個別金融消費者需求與協助，隨著金融業者的有效競爭，為各式不同族群的金融消費者產生金融商品服務的設計與創新，進而確保為金融消費者提供適當保護，並增加一般民眾對於金融市場之信心，進而實踐促進金融產業所帶動之經濟中長期成長暨提升國際競爭力。

參考文獻

一、中文文獻

- 李珍穎、鍾主貴、張芷寧、洪涓綾、陳珮琳（2022）。臺灣金融控股公司 ESG 與董事會特性對財務績效之影響。壽險管理期刊，35(1)，1-27。
- 李虹翎、陳俊元（2021）。初探公平待客原則－兼論我國實務之發展。壽險管理期刊，34(5)，1-31。
- 汪信君（2023）。公平待客原則與保險監理——以金融弱勢之保護為中心，月旦法學雜誌，335，24-38。
- 徐聿芊、陳俊元（2019）。我國保險業裁罰案件之法律實證研究」。中正財經法學，19，105-186。
- 陳俊元（2023）。金融消費者保護之再進化——英國新消費者義務之介紹與啟示。月旦法學雜誌，339，6-18。
- 陳俊元、朱昶華、廖晨旭、賴彥傑（2021）。金融消費者保護法中公平合理原則之法律實證研究。東吳法律學報，32(4)，81-146。
- 陳肇鴻（2023）。董事會面對 ESG 目標的治理責任－以金融機構氣候風險管理為例。臺灣財經法學論叢，5(1)，219-260。
- 楊岳平（2023）。公司治理與經營階層組成多元性的實證研究－以女性參與經營我國銀行業為例。臺灣財經法學論叢，5(1)，303-340。
- 葉啟洲（2023）。保險消費者保護與公司治理－公平待客原則與其界限。臺灣財經法學論叢，5(1)，125-153。
- 蔡昌憲（2023）。董事會之永續治理角色與董事監督義務。臺灣財經法學論叢，5(1)，155-218。

- 蔡昌憲（2021）。企業永續與公司治理：公私部門的合作治理。新學林。
- 鄧衍森（2024）。企業與人權連結的趨勢與反思。法學叢刊，69(2)，1-33。
- 羅俊瑋（2020）。原則性之金融監理措施：公平待客原則之探討－以英國制度為參考。壽險管理期刊，33(6)，1-31。
- 羅俊瑋（2023）。保險業良好商業運作之探討。壽險管理期刊，36(4)，1-31。
- 羅俊瑋、柯宇哲（2023）。金融機構對消費者義務深化之探討－以英國法為中心。高雄律師會訊，15(112-04~06)，60-75。

二、英文文獻

- Adams, R., & Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, 94(2), 291-309.
- Arnaboldi, F., Casu, B., Gallo, A., Kalotychou, E., & Sarkisyan, A. (2020). *Gender diversity and bank misconduct*. CASS Centre for Banking Research Working Paper Series, WP01/20.
- Bersin, J. & Enderes, K. (2021). *Elevating equity and diversity: The Real Story of Diversity and Inclusion*. The Josh Bersin Company
- Chartered Institute of Personnel and Development. (2019). *Building inclusive workplaces: Assessing the evidence*. https://www.cipd.co.uk/Images/building-inclusiveworkplaces-report-sept-2019_tcm18-64154.pdf
- Chen, S., Ni, X., & Tong, J. (2015). Gender diversity in the boardroom and risk management: A case of R&D investment. *Journal of Business Ethics*, 136(1), 599–621.
- Cloverpop. (2017). *Hacking diversity with inclusive decision making*. https://www.cloverpop.com/hubfs/Whitepapers/Cloverpop_Hacking_Diversity_Inclusive_Decision_Making_White_Paper.pdf
- Credit Suisse. (2014). *The Credit Suisse Gender 3000: Women in senior management*. <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/csri-gender-3000.pdf>
- Cumming, D., Leung, T., & Rui, O. (2012). *Gender diversity and securities fraud*. Social Sciences Research Network Working Paper Series No. 3.

- Dadanlar, H., & Abebe, M. (2020). Female CEO leadership and the likelihood of corporate diversity misconduct: Evidence from S&P 500 firms. *Journal of Business Research*, 118, 398-405.
- Deloitte. (2022). *Advancing more women leaders in financial services: A global report*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/financial-services/deloitte-cn-fsi-advancing-more-women-leaders-in-financial-services-a-global-report-en-220824.pdf>
- Ellison, S., & Mullin, W. (2014). Diversity, social goods provision, and performance in the firm. *Journal of Economics & Management Strategy*, 23(2), 465-481.
- European Banking Association. (2020). *EBA Report on the Benchmarking of Diversity*. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20calls%20for%20measures%20to%20ensure%20a%20more%20balanced%20composition%20of%20management%20bodies%20in%20institutions/EBA%20report%20on%20the%20benchmarking%20of%20diversity%20practices.pdf
- Financial Conduct Authority. (2023). *Diversity and inclusion in the financial sector – working together to drive change* (Consultation Paper CP23/20). <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp23-20.pdf>
- Fine, C., Sojo, V., & Lawford-Smith, H. (2020). Why does workplace gender diversity matter? Justice, organizational benefits, and policy. *Social Issues and Policy Review*, 14(1), 36-72.
- Geyfman, V., Cooper, W. A., & Davis, L. M. (2018). Board gender diversity and bank performance. *Journal of Business Diversity*, 18(1), 51-67.
- Glint. (2020). *Why belonging is important at work: Employee engagement and diversity*. <https://www.glintinc.com/blog/why-belonging-is-important-at-workemployee-engagement-and-diversity/>
- Great Place to Work. (2020). *Hidden pieces of the D&I puzzle*. <https://www.greatplacetowork.com/resources/reports/the-d-i-puzzle>
- Guillaume, Y., Dawson, J., Otaye-Ebede, L., Woods, S., & West, M. (2017). Harnessing demographic differences in organizations: What moderates the effects of workplace diversity? *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 276-303.
- Haringey Council. (n.d.). *Equalities - Our commitment to equality and the Equality Act 2010*. <https://new.haringey.gov.uk/council-elections/data-finance/equalities>

- Heidrick & Struggles. (2016). *Board Monitor Europe*.
https://www.heidrick.com/en/insights/boards-governance/board_monitor_europe
- Hoogendoorn, S., Oosterbeek, H., & van Praag, M. (2013). The impact of gender diversity on the performance of business teams: Evidence from a field experiment. *Management Science*, 59(7), 1514-1528.
- Institute of Directors. (2019). *The IoD's inclusive business report*.
https://issuu.com/institute-of-directors/docs/oh_2019_inclusive_action_pack
- Levine, S., Apfelbaum, E., Bernard, M., Bartelt, V., Zajac, E., & Stark, D. (2014). Ethnic diversity deflates price bubbles. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(52), 18524-18529.
- Mateos de Cabo, R., Gimeno, R., & Nieto, M. (2012). Gender diversity on European bank boards. *Journal of Business Ethics*, 109(1), 145-162.
- McKay, P., Avery, D., Liao, H., & Morris, M. (2011). Does diversity climate lead to customer satisfaction? It depends on the service climate and business unit demography. *Organization Science*, 22(3), 788-803.
- Moody's. (2019). *Corporate board gender diversity associated with higher credit ratings*.
https://www.moody's.com/research/Moodys-Corporate-board-gender-diversity-associated-with-higher-creditratings-PBC_1193768
- Oliver Wyman. (2020). *Women in Financial Services*.
<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2019/November/Women-In-Financial-Services-2020.pdf>
- Palvia, A., Vähämaa, E., & Vähämaa, S. (2014). Are female CEOs and chairwomen more conservative and risk averse? Evidence from the banking industry during the financial crisis. *Journal of Business Ethics*, 131(3), 577-594.
- SEBs & FSSC. (2020). *New taskforce to boost socio-economic diversity in UK financial and professional services sectors*. <https://www.thebridgegroup.org.uk/news/seb-in-finance>
- Wahid, A. (2017). *The effects and the mechanisms of board gender diversity: Evidence from financial manipulation*. Journal of Business Ethics, Forthcoming Rotman School of Management Working Paper No. 2930132.
- Webster, J., Adams, G., Maranto, C., & Sawyer, K. (2017). Workplace contextual supports for LGBT employees: A review, meta-analysis, and agenda for future

research. *Human Resource Management*, 57(1), 193-210.

Wilson, N., & Altanlar, A. (2009). *Director characteristics, gender balance and insolvency risk: An empirical study*. SSRN Working Paper.

《消費者保護研究》

第 29 輯，頁 139-175

數位平臺消費者保護新興問題與應對趨勢： 以英國「數位市場、競爭與消費者法」 為觀察對象

郭戎晉*

摘要

數位經濟成為全球經濟發展重心的關鍵因素之一，便是「數位平臺」的崛起。當前各國皆積極面對數位平臺快速發展帶來的治理難題，早期關注重點為大型數位平臺產生的「市場競爭」問題，而近期則開始擴及於「消費者保護」在內的其他爭議。英國在正式脫歐後，逐步展現異於歐盟的發展思維，繼 2021 年於英國消費者保護主管機關「競爭暨市場管理局」（Competition and Market Authority, CMA）轄下成立對應數位經濟問題之專責單位，亦著手推動對應數位平臺衍生課題之新法，並於 2024 年 5 月正式通過「數位市場、競爭暨消費者法」（Digital Markets,

* 國立臺北大學法學博士，南臺科技大學財經法律研究所副教授兼所長。特此感謝兩位匿名審稿委員之評論與寶貴意見。

Competition and Consumers Act, DMCC)。DMCC 涵蓋產業競爭與消費者保護兩大面向，前者強化英國固有競爭法制並導入現時甚受重視的競爭事前監管機制，而在消費者保護部分，則是對應現時各國尚無太多處理經驗的新興消保爭議態樣進行規範，較受矚目者包括針對「訂閱制契約」陷阱及「隱藏費用」爭議之嶄新規範，並嚴格管理平臺上頻生的「虛假消費者評論」爭議，英國新法展現的前瞻思維與機制設計實值得我國消費者保護主管機關加以關注與參考學習。

關鍵詞：數位經濟、數位平臺、英國、數位市場、競爭暨消費者法、訂閱制契約、隱藏費用、虛假消費者評論

壹、前言

網際網路開放商業使用直接帶動數位經濟的發展，美國國家科學基金會（National Science Foundation）於 1995 年全面取消網路商業使用限制時，網路使用者事實上僅達全球總人口的 1%，尚不足一億人，千禧年時全球的上網總人口成長為 3.5 億人，並分別於 2005 年及 2010 年來到 10 億及 20 億之譜¹。在行動載具高度普及下，近年全球上網人口有遽增之勢，截至 2024 年 1 月全球上網人口已達到 53.5 億人，約佔現時全球總人口的 66.2%²。

在網路日益普及與資通訊科技推陳出新下，各種嶄新數位商務模式持續問世，使得「數位經濟」（Digital Economy）一詞成為當前全球經濟發展的重心，也讓數位平臺（Digital Platform）的重要性日益提升。聯合國貿易和發展會議（United Nations Conference on Trade and Development）指出在善用數位技術之下，數位平臺為消費者提供諸多嶄新的商品與服務，且多數情況係以免費方式加以提供，無疑地對諸多經濟領域帶來了破壞性影響（disruptive effects）³。

隨著商務活動快速且大量地遷徙至虛擬的網際空間，著眼物理環境所制定的固有法制規範，可否逕行適用於數位環境，抑或有必要對應數位商務的發展而進行法規調適，成為數位時代下國際組織與主要國家共通面對的重要課題⁴。特別是數位技術快速更迭以及商業模式持續推陳出新，無疑地對消費者保護暨關聯執法活

¹ MICHAEL RUSTAD, GLOBAL INTERNET LAW IN A NUTSHELL 2 (3rd ed. 2015).

² Simon Kemp, Digital 2024: Global Overview Report, DATAREPORTAL (Jan. 31, 2024), <https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report> (last visited Sept. 25, 2024).

³ United Nations Conference on Trade and Development, Competition Issues in the Digital Economy (2019), at para. 1.

⁴ Juliet M. Moringiello, *Signals, Assent and Internet Contracting*, 57 RUTGERS L. REV. 1307, 1309 (2005).

動產生劇烈影響。儘管消費者保護法相較於其他領域立法，可視為新興法律學門⁵，然而國際上多數的消費者保護立法制定時間仍早於網路開放商業使用，在跨入數位時代後，各國消費者保護立法即無可避免地受到數位經濟與數位科技之衝擊。

當前主要國家皆積極審視數位經濟快速發展及大型數位平臺崛起帶來的挑戰，並開始由最初關注的市場競爭問題，開始討論包括消費者保護在內的其他新興議題。本文以英國甫於 2024 年 5 月通過的「數位市場、競爭暨消費者法」(Digital Markets, Competition and Consumers Act, 2024, DMCC)，探討數位平臺對消費者保護所帶來的新興爭議，以及英國新法之應對方式。本文首先梳理數位平臺的概念、特徵及歷來衍生的主要爭議，並進一步觀察與梳理國際上針對數位平臺所導致的消費者保護問題之討論情形。其次於前揭基礎上，分析英國 DMCC 之設計重點，以及其著眼數位平臺新興消費者保護議題之具體規範作法，最後並回歸我國進行討論，對應我國法制現況提出發展建議，以期對助益各界此一新興議題能有完整了解，並作為我國在關聯法制構思與設計上之參考。

⁵ 國際消費者保護立法興起於 20 世紀中葉，1957 年法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡等六國簽署「建立歐洲經濟共同體條約」(Treaty establishing the European Economic Community, TEEC)，並於此一基於簽署地而被泛稱為「羅馬條約」(Treaty of Rome) 的立法中首先納入「消費者」概念與關聯保護規定，成為歐洲共同體乃至於其後歐盟一系列消費者保護法之濫觴。而另一受矚目的美國消費者保護法制，其多數的消費者保護立法暨關聯契約法亦係於 20 世紀 50 年代至 70 年代之間陸續制定。Jim Hawkins, *Protecting Consumers As Sellers*, 94 IND. L. J. 1407, 1407-08 (2019).

貳、數位平臺發展與消費者保護爭議

一、數位平臺的崛起與概念特徵

（一）數位平臺之定義

歐盟執委會在 2015 年著手研商應否針對數位平臺在內的重要商業發展趨勢進行必要監管，並對此展開公眾意見徵詢。為利各界理解數位平臺，歐盟將數位平臺定義為「於雙邊（或多邊）市場運作的企業，其使用網際網路使兩個或多個不同但相互依存的用戶族群可得進行互動，並從而為至少一個族群創造價值」⁶，而此一定義也被其他國際組織及學者廣泛引用⁷。

（二）數位平臺之主要特徵

在傳統經濟交易模式下，傳統市場大抵關注「單邊市場」，而數位平臺所帶動的平臺經濟則是以「雙邊市場（two-sided markets）或多邊市場（multi-sided markets）」為主，從而數位平臺展現了多邊（包含雙邊）市場歷來受到關注的特徵⁸。

亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）指出著眼數位市場/數位平臺的競爭研究突顯了特定的經濟特徵（economic characteristics），實質影響並決定了競爭過程及動態，進而影響消費者福祉與經濟繁榮。而數位平臺最為

⁶ European Commission, Public Consultation on the Regulatory Environment for Platforms, Online Intermediaries, Data and Cloud Computing and the Collaborative Economy, EUROPEAN COMMISSION (2015/9/24), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud-computing> (last visited Dec. 10, 2024).

⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development, An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation (2019), at 26; FABIO BASSAN, DIGITAL PLATFORMS AND GLOBAL LAW 3 (2021).

⁸ Caio Mario Pereira Neto & Filippo Lancieri, *Towards a Layered Approach to Relevant Markets in Multi-Sided Transaction Platforms*, 83 ANTITRUST L.J. 429, 437 (2020); 公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，頁 12，2023 年 12 月。

關鍵的經濟特徵除上述的「多邊（包含雙邊）市場」之外，還包括下述七者：1、用戶注意力成為稀缺資源（attention is scarce）；2、規模經濟（Economies of Scale）；3、範疇經濟（Economies of Scope）；4、由數據所驅動的規模經濟與範疇經濟；5、網路效應；6、單棲與多棲現象；及 7、垂直整合與生態體系（vertical integration and ecosystems）⁹。APEC 同時強調在特定情況下，前開特徵可能與消費者慣性與高昂轉換成本相互結合，並藉此對消費者產生了鎖定效應¹⁰。

學者如 Eleonora Ocello 及 Christina Sjödin 所作研究亦嘗試梳理數位平臺具備之特徵，兩人並強調現時可見各該特徵並非絕對，數位平臺仍可能存在著其他特徵；此外，亦非所有個案中均出現受到討論的各款特徵，可能因所涉及的市場之不同而產生差異，而且已知的特徵也可能因為時間推移而出現變化，使得實務上針對數位平臺特徵判斷一事，無可避免地必須按個案進行認定¹¹。

二、大型數位平臺崛起之影響與衍生爭端

（一）正面效益

近年研究表明事業市場集中度在歐美均呈現上升趨勢，特別是在數位市場，經濟力量呈現前所未有的集中情形，歐盟執委會（European Commission）指出前七大數位平臺，即占全體平臺經濟產值（約 6 兆歐元）的 69%¹²。

歐盟執委會轄下競爭總署（Directorate General for Competition, DG COMP）指出當前的大型數位平臺，充分展現了所謂的「在位者優勢」（incumbency advantage）

⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, Policies and Tools for Improving Digital Economy and Competition in Digital Markets: Current Issues (2024), at 34-37.

¹⁰ *Id.* at 1.

¹¹ Eleonora Ocello & Christina Sjödin, Digital Markets in EU Merger Control: Key Features and Implications, Competition Policy International (2018), at 2.

¹² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), SWD(2020) 363 final, at para. 32.

¹³。正面視之，數位平臺可得促進效率，其產生消費者利益（consumer interests）的能力也隨著更多用戶的參與而持續增長¹⁴；此外，在「免費模式」當道之下，數位平臺著實提升了數位服務的可負擔性（affordability），成為「數位包容性」（digital inclusion）不可或缺之一環¹⁵。

（二）負面效益與衍生爭端

1. 現時以「市場競爭」問題最受關注

當前各國皆積極審視數位經濟快速發展帶來的挑戰，由於數位平臺具有強大的間接網路效應（indirect network effects），在可建構為數位生態系（digital ecosystem）並擁有驚人的市場力量之下，其於「市場競爭」層面產生的爭議，成為當前數位平臺最受重視之議題¹⁶。

蓋相較於上述數位平臺可望催生的正面效益，數位平臺所衍生的各項爭端與負面影響或令各界擔憂。其中，市場競爭問題無疑是最受關注的一環，包括長期關注競爭議題的國際組織¹⁷與主要國家競爭主管機關¹⁸，持續針對此一議題進行討論。

¹³ Directorate-General for Competition (European Commission), *Competition Policy for the Digital Era Final Report* (2019), at 54.

¹⁴ Rob Frieden, *The Internet of Platforms and Two-Sided Markets: Implications for Competition and Consumers*, 63 VILL. L. REV. 269, 272 (2018).

¹⁵ Tiago S. Prado, *Safeguarding Competition in Digital Markets: A Comparative Analysis of Emerging Policy and Regulatory Regimes*, Quello Center Working Paper (2022), at 27.

¹⁶ Pinar Akman, *A Web of Paradoxes: Empirical Evidence on Online Platform Users and Implications for Competition and Regulation in Digital Markets*, 16 VA. L. & BUS. REV. 217, 219-20 (2022).

¹⁷ 代表性討論如：The World Bank, *Antitrust and Digital Platforms: An Analysis of Global Patterns and Approaches by Competition Authorities* (2021); Organisation for Economic Cooperation and Development, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age* (2022); Asia-Pacific Economic Cooperation, *Competition Law and Regulation in Digital Markets* (2022); United Nations Conference on Trade and Development, *Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets* (2024).

¹⁸ 主要國家競爭主管機關中具代表性者如澳洲競爭暨消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）之研究成果，自 2020 年 2 月澳洲政府指示 ACCC 針對數位平臺競爭問題進行研究以降，截至 2024 年 12 月，ACCC 已針對數位平臺競爭議題發布 9 份關聯研析報告（Digital Platform Services Inquiries – Interim Report）。

而在我國部分，公平交易委員會也在 2023 年 12 月發布的「數位經濟競爭政策白皮書」中，詳加梳理了數位平臺所產生的反競爭風險，以及我國應予關注並思索合適解決方法之具體議題¹⁹。

2. 消費者保護暨其他關聯爭議

與市場競爭經常併同討論的數位平臺衍生爭議，則無疑地為「消費者保護」。蓋在網路正式開放商業使用之後，層出不窮的消費爭議使得國際組織與主要國家不得不投注大量心力於此一領域之上。惟在數位科技與商務模式快速更迭之下，近年國際消費者保護法制已有苦於追趕市場變化之情形。

除了最受矚目的市場競爭與消費者保護議題，論者如 Pinar Akman 指出數位平臺受到討論的其他課題，還包括了隱私侵害、虛假訊息、網路成癮（addiction）及仇恨言論（hate speech）等²⁰，而其中絕大多數事實上亦與廣義的消費者保護概念有關。

三、數位平臺快速發展衍生之新興消費者保護問題

（一）英國：上議院「線上平臺與數位單一市場」報告

英國上議院（House of Lords）在 2016 年發布「線上平臺與數位單一市場」（Online Platforms and the Digital Single Market）報告，報告中納入「消費者保護專章」並指出在數位平臺快速崛起下，兩個關鍵的消費者保護議題殊值重視：

1. 「消費者對消費者」交易之規範必要

消費者保護法向來是以「企業經營者對消費者」（B2C）交易為適用對象，並呈現強勢賣方和弱勢買方此一規範特色。隨著通常消費者資訊蒐集與交易能力的增加，英國上議院指出數位時代的消費者保護立法，實有必要考量應否將透過數位平臺所進行的「消費者對消費者」交易納為考量。

¹⁹ 公平交易委員會，前揭註 8，頁 30-153。

²⁰ Akman, *supra* note 16, at 220.

英國上議院同時指出實證研究顯示消費者透過網路從事交易活動的直接介面，通常為平臺本身，因此消費者往往易於誤認以為平臺為商品或服務的提供者，然而實際上消費者真正的交易對象，係與其相同之「個人」²¹。惟應否擴大及於 C2C 交易，以及如何將 C2C 交易納入消費者保護法制，包括應否修改現行立法中有關「企業經營者」與「消費者」之概念內涵等，均有進一步探討之必要²²。

2. 數位平臺透明度問題

隨著數位平臺成為消費者交易的重要媒介，數位平臺向消費者呈現的資訊，諸如搜尋結果、商家評比與用戶所發表之評論意見等資訊，是否達到公開透明之程度。

針對平臺透明度提升，英國上議院提出數個可能方向，包括：1、要求平臺公開所使用的演算法（algorithms）之運作基礎，藉以提高平臺透明度²³；2、處理對消費者不利的個性化訂價（personalised pricing）行為；3、強化對商家評比與用戶評論（Ratings and reviews）之管理²⁴。

（二）其他國家：以澳洲為例

有鑑於數位平臺重要性提升與衍生爭議日益增加，2020 年 2 月澳洲政府指示「澳洲競爭暨消費者委員會」（Australian Competition and Consumer Commission）針對數位平臺衍生爭議進行研究，ACCC 規劃完成十份「數位平臺服務調查報告」（Digital Platform Services Inquiry），並擬於 2025 年 3 月提交最終報告²⁵。ACCC 指出「數位平臺服務調查最終報告」將側重三個主題：1、數位平臺服務市場的國

²¹ Authority of the House of Lords, Online Platforms and the Digital Single Market, HL Paper 129 (2016), at para. 261.

²² *Id.* at para. 263-65.

²³ *Id.* at para. 281-86.

²⁴ *Id.* at para. 292-99.

²⁵ Australian Competition and Consumer Commission, Digital platform services inquiry 2020-25, <https://www.accc.gov.au/inquiries-and-consultations/digital-platform-services-inquiry-2020-25/march-2025-final-report> (last visited Dec. 5, 2024).

際最新立法與監管發展趨勢，以及相關立法與監管趨勢對競爭及消費者產生之影響；2、數位平臺服務特定市場的發展現況與未來趨勢；以及 3、與數位平臺服務有關的潛在與新興競爭及消費者保護問題²⁶。

針對將在 2025 年提交的「數位平臺服務調查最終報告」，ACCC 於 2024 年 7 月先行發布「問題清單文件」（Issues Paper），其中在數位平臺服務有關的新興消費者保護問題部分，ACCC 提出了三大觀察重點：

1. 網路遊戲之潛在問題

ACCC 指出網路遊戲已成為數位時代廣受歡迎的娛樂活動與社交往來方式，而澳洲網路遊戲市場飛快成長下，特別是行動遊戲 App，亦創造了龐大產值²⁷。由於網路遊戲產業實務呈現快速更迭情形，已出現若干 ACCC 尚未處理的消費者保護新興問題，包括線上訂閱服務（online subscription services）引發的爭議，以及操縱性或欺騙性的遊戲設計方式。而後者如引發諸多糾紛的虛擬轉蛋（loot boxes）²⁸，稀有虛擬物品的獲取機率往往缺乏透明度或可能存在不實情形²⁹。

2. 雲端運算之潛在問題

雲端計算係指透過網路並以按需（on-demand）、隨處可用的方式提供計算資源，諸如網路、伺服器、儲存、應用程式與數位服務等。包括澳洲在內的主要國家均發現雲端運算市場存在著顯著的市場集中情形，ACCC 並指出特定事業在雲端運算市場擁有市場支配力量，則其所選擇的預安裝（pre-installation）與默認設定（default settings）便可能影響消費者的選擇；ACCC 同時發現即使市場上存在著更具創新性或更高品質的替代方案，消費者也可能被迫使用其被迫捆綁的雲端運算服務³⁰。

²⁶ *Id.*

²⁷ Australian Competition and Consumer Commission, Digital Platform Services Inquiry –March 2025 – Final Report: Issues Paper (2024), at 11.

²⁸ 虛擬轉蛋的英文名稱，除了 Loot boxes，還包括 treasure chests 與 mystery boxes 等可能用語。

²⁹ Australian Competition and Consumer Commission, *supra* note 27, at 12.

³⁰ *Id.* at 13-14.

3. 生成式人工智慧之潛在問題

生成式人工智慧（Generative Artificial Intelligence）泛指根據使用者輸入的簡單語言提示從而創建文本、圖像、音訊、視訊或其他資料等內容之人工智慧；近期生成式人工智慧無論是技術發展抑或產業應用均有顯著的成長，同時其仍持續快速擴展與發展。

生成式人工智慧產品與關聯服務帶來新的發展契機，但同時也帶來全新的挑戰。由多個部會³¹共同組成的澳洲「數位平臺監管論壇」（Digital Platform Regulators Forum, DP-REG），在其於 2023 年 7 月發布的「安全負責任地使用人工智慧政策報告」（Safe and responsible AI in Australia）中明確指出此一嶄新技術將直接對消費者帶來重大影響³²；而其在「消費者保護」領域衍生的具體風險，則包括了：虛假評論、具詐欺性及對消費者有害之 App、產品安全、誤導與欺罔行為，以及不公平交易行為等風險型態³³。

四、小結

人類的歷史可說是交易行為與型態之更迭過程，在歷經長時間當事人必須面對面遂行交易的階段，人們開始嘗試透過遠距方式完成商品的買賣或服務之提供。在網路正式開放商業使用之前，已有透過郵寄方式之郵購買賣等遠距交易型態存在，從而我國於 1994 年制定消保法時，便已納入有關「郵購買賣」之定義，並將之與「訪問買賣」併列為特種買賣之列舉態樣。

當網際網路在上一世代 90 年代正式開放商業使用，網路商務乃至於當前泛稱的數位經濟，全盤改變商務交易乃至於人類生活的全部面貌。受惠於資通訊技術日

³¹ 澳洲通訊主管機關：通訊暨媒體管理局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）、個人資料保護主管機關：資訊專員辦公室（Office of the Australian Information Commissioner, OAIC）、網路安全主管機關：電子安全專員（eSafety Commissioner Office, eSafety）與澳洲競爭暨消費者委員會（ACCC）於 2022 年 3 月共同成立數位平臺監管論壇。

³² Digital Platform Regulators Forum, Safe and responsible AI in Australia (2023), at para. 4.3-4.5.

³³ *Id.* at para. 4.6-4.19.

新月異，數位經濟為商業活動與人類生活帶來了諸多益處，然而有關數位科技可能肇致的負面影響，其討論熱度事實上也與日俱增。特別是大型數位平臺崛起之下，挾其所具備的網路效應、規模經濟及範疇經濟等諸多特徵，數位平臺固然為人們創造諸多的便利，但也衍生包括消費者保護爭端在內的諸多爭議問題。

面對資通訊科技應用衍生的治理課題，歷來主要國家多表現出顯著的「路徑依循」（path dependence）特質，亦即執政者往往傾向依循已知的監管經驗，同時盡可能援引既有立法進行處理³⁴。惟各國當前的消費者保護立法是否足敷數位平臺衍生之新興消費者保護問題之處理需求，並不乏質疑意見，特別是國際組織及主要國家近年所作研究多顯示數位平臺應予關注的消費者保護新興議題，往往是消費者保護主管機關未曾慮及或尚無實際處理經驗之問題。

數位平臺衍生爭議難以有效處理的原因，除了並無太多過往的監理經驗可資參考外，還包括了大型數位平臺所導致的「監管兩難」問題。儘管數位平臺快速發展衍生諸多有待處理的風險，已蔚為各界共識並引發諸多治理討論，但若平臺事業的地位已是「大到不能倒」（too big to fail）時，執政者明瞭大型數位平臺的崩潰，可能產生前所未見的嚴重後果，從而造成執政者在數位平臺監管上易於出現裹足不前現象³⁵。另一方面，若數位平臺已大到無法管（too big to manage），事實上執政者也面臨著失去對於大型數位平臺之控制可能³⁶。

觀察近年主要國家消費者保護法制發展，其中英國殊值我國關注。蓋英國於正式脫離歐盟後，包括法制政策層面在內，開始展現若干異於歐盟之發展思維。繼 2021 年於英國「競爭暨市場管理局」（Competition and Market Authority, CMA）轄下成立對應數位經濟問題處理之專責部門：「數位市場部」（Digital Markets Unit, DMU）外，並著手推動新法，而其成果便是 2024 年 5 月正式通過的「數位市場、競爭暨消費者法」（DMCC）。

³⁴ Lin Lin & Dominika Nestarcova, *Venture Capital in the Rise of Crypto Economy: Problems and Prospects*, 16 BERKELEY BUS. L.J. 533, 568 (2019).

³⁵ Sandra Matz, Guy Rolnik & Moran Cerf, *Solutions to the Threats of Digital Monopolies*, in DIGITAL PLATFORMS AND CONCENTRATION 23 (Guy Rolnik eds, 2018).

³⁶ *Id.*

參、英國因應數位平臺新興消保課題之法制變革分析

一、英國消費者保護體系與法制發展

（一）英國消費者保護體系概述

英國是由英格蘭（England）、蘇格蘭（Scotland）、威爾斯（Wales）與北愛爾蘭（Northern Ireland）四地組成的聯合王國，儘管英國在諸多公共行政領域，已將管理權限由中央政府³⁷下放（devolved）予地方政府，使地方政府具備一定的自主權，但就消費者管理而言，則僅下放予北愛爾蘭，英格蘭、蘇格蘭與威爾斯三地仍由中央政府統一管理³⁸。

觀察英國消費者保護體系，中央層級係由「商業暨貿易部」（Department for Business and Trade, DBT）³⁹負責制定消費者保護基本政策並統籌消費者行政事務。基於 DBT 所制定之基本政策，由「競爭暨市場管理局」（Competition and Market Authority, CMA）具體負責消費者保護之通常管理與執法工作。

在地方政府層級部分，則是由「貿易標準局」（Trading Standards Services, TSS）具體負責地方政府消費者保護事務，TSS 並與 CMA 併同作為英國消費者保護立法之執法機關。此外，為了使中央與地方政府更為密切地合作，英國於 2012 年設置「國家貿易標準局」（National Trading Standards, NTS），統籌消費者保護有關資訊的蒐集與調查工作之進行，避免中央與地方之間出現權責疊床架屋或無人處理

³⁷ 就英國政府體系而言，英格蘭政府即相當於中央政府，因此英格蘭並無獨立於中央政府之地方政府。

³⁸ Department for Business, Innovation and Skills (BIS), Empowering and Protecting Consumers: Consultation on Institutional Changes for Provision of Consumer Information, Advice, Education, Advocacy and Enforcement (2011), at para. 43.

³⁹ 商業貿易部係英國政府於 2023 年 2 月成立的新部門，其前身為「商業、能源暨工業策略部」（Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS），2023 年 2 月時任英國首相的 Rishi Sunak 將之拆分為「商業貿易部」、「能源安全暨淨零部」（Department for Energy Security and Net Zero, DESNZ）及「科學、創新暨技術部」（Department for Science, Innovation and Technology, DSIT）等三個部門。

之情形⁴⁰。

（二）英國消費者保護法制發展：脫歐之前

在英國作為歐盟成員國時期，英國消費者保護法制主要透過轉換及實施歐盟立法而加以發展，而歐盟關聯立法也成為當前英國消費者保護法制體系之基礎。諸如英國消費者保護法律體系的基礎立法：「2015年消費者權利法」(Consumer Rights Act 2015, CRA)⁴¹，便是以轉換歐盟立法並與特定英國內國立法加以結合之混合立法形式所制定⁴²。而該法所轉換的歐盟法，則包括：1、消費者契約不公平條款指令（Unfair Terms Directive）⁴³；2、消費者銷售與保固指令（Consumer Sales and Guarantees Directive）⁴⁴；及3、消費者權利指令（Consumer Rights Directive）⁴⁵等三者⁴⁶。

⁴⁰ 除官方機構，非營利組織 Citizens Advice 接受英國政府的委託，作為消費者向政府進行諮詢或提交建議之聯繫窗口。Citizens Advice, Who We Are, <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/browse/who-we-are/> (last visited Dec. 5, 2024).

⁴¹ Consumer Rights Act 2015 (2015 C.15).

⁴² Consumer Rights Act 2015: Background, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/notes/division/2/1> (last visited Dec. 5, 2024).

⁴³ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on Unfair Terms in Consumer Contracts, 1993 O.J. (L. 95).

⁴⁴ Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on Certain Aspects of the Sale of Consumer Goods and Associated Guarantees, 1999 O.J. (L. 171).

⁴⁵ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance, 2011 O.J. (L. 304).

⁴⁶ Consumer Rights Act 2015: Background, *supra* note 41.

此外，歐盟所制定的「消費者保護合作規則」(Regulation on Consumer Protection Cooperation)⁴⁷，規定歐盟成員國消費者保護主管機關之間負有相互合作義務，而英國政府也根據前揭規則要求，在市場監督、資訊分享以及消費者保護執法等層面與其他歐盟國家進行合作。

(三) 英國消費者保護法制發展：脫歐之後

在 2020 年 12 月 31 日脫歐過渡期間正式結束之前，包括消費者保護領域在內，於英國適用的絕大部分歐盟立法，仍作為「保留歐盟立法」(Retained EU Law, REUL)而持續有效。「保留歐盟立法」係英國內國法的類型之一，其係根據英國 2018 年「脫離歐盟法」(EU (Withdrawal) Act)⁴⁸所創建的概念，並於英國正式脫歐後生效。

英國創設「保留歐盟立法」的主要目標，係提供法律的連續性與確定性，以利於英國脫歐過渡期間結束時，盡可能地減少英國內國法之任何實質變化⁴⁹。相較於脫歐過渡期結束之前既已存在的英國內國立法，保留歐盟立法享有著特殊地位⁵⁰。隨著脫歐後逐步上軌道，英國規劃除了例外展延的特定保留歐盟立法，所有保留歐盟立法將於 2023 年底前加以廢除，併入英國內國立法之中或以內國立法加以取代。英國於 2023 年 6 月通過「2023 年保留歐盟立法（撤銷與改革）法」(Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023)⁵¹，撤銷所有保留而直接有效的歐盟立法，其中包括了消費者保護領域之歐盟保留立法，同時將「保留歐盟立法」一詞重

⁴⁷ Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation) (Text with EEA relevance), 2004 O.J. (L. 364). 消費者保護合作規則制定後，曾於 2017 年進行修正。

⁴⁸ European Union (Withdrawal) Act (2018 C.16).

⁴⁹ House of Commons Library, Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023, UK PARLIAMENT (July 28, 2023), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9841/> (last visited Dec. 10, 2024).

⁵⁰ 此一概念又被稱為「歐盟立法至上原則」(supremacy of EU law)。

⁵¹ Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023 (2023 C.28).

新命名為「同化立法」(Assimilated Law)⁵²。

就現時英國消費者保護法制而言，係全數適用英國內國立法，Nigel Parr 與 Christopher Eberhardt 指出絕大部分與消費者保護暨消費者權利有關之事項，咸規定於前已述及的「2015 年消費者權利法」。而英國消費者保護法制其他關聯立法，還包括了：1、2008 年保護消費者免受不公平交易規則(The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations)⁵³與 2、2013 年消費者契約(資訊、撤銷及附加費用)規則(The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations)⁵⁴。此外，2005 年「一般產品安全規則」(General Product Safety Regulations)⁵⁵中之產品安全規定，亦與消費者保護事務相關聯⁵⁶。

(四) 數位市場、競爭暨消費者法(DMCC)之制定

1. DMCC 制定經緯

英國政府甚早即指出在數位科技日新月異下，多數市場均面臨前所未見之衝擊，特別是運算能力、大數據、網路處理與雲端系統等技術的結合，創造了過往難以想見的全新市場，並為現有行業開拓無窮之機會⁵⁷。英國政府體認強化數位市場上的競爭，不僅有助於建立愈發公平的市場並鼓勵新創事業參進，亦可望對消費者帶來莫大助益。蓋競爭將激勵企業經營者致力於提供消費者所需求的商品或服務，從而確保價格保持低廉、維繫商品與服務的品質並確保品項之多樣化，進而滿足不同消費者之喜好⁵⁸。

⁵² House of Commons Library, *supra* note 49.

⁵³ The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (2008 No. 1277).

⁵⁴ The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations 2013 (2013 No. 3134).

⁵⁵ General Product Safety Regulations 2005 (2005 No. 183).

⁵⁶ Nigel Parr & Christopher Eberhardt, Consumer Protection Laws and Regulations UK 2024, <https://iclg.com/practice-areas/consumer-protection-laws-and-regulations/united-kingdom> (last visited Dec. 5, 2024).

⁵⁷ Digital Competition Expert Panel, Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel (2019), at 17.

⁵⁸ *Id.* at 18.

為確保數位市場的開放與消費者保護，英國政府指出實有必要發展「新方法」（new approach），藉以實現所擬達成之政策目標⁵⁹。基此，英國政府於 2023 年 4 月提出「數位市場、競爭暨消費者法」（DMCC）草案，在廣泛徵詢意見並經由英國下議院（House of Commons）與上議院（House of Lords）討論及通過後，DMCC 於 2024 年 5 月 24 日獲得御准（Royal Assent）正式完成立法⁶⁰。

2. DMCC 規範重心

DMCC 由英國競爭暨消費者保護主管機關 CMA 負責執法，CMA 並交由其轄下的數位市場部（DMU）負責監管與確保數位市場的開放性，並致力於強化消費者權益之保障。為達成前述目標，DMCC 側重於三款關鍵事項：

- (1) 更新數位市場制度：考量數位經濟快速更迭特性，以及大型數位平臺對於市場競爭暨消費者保護所帶來的風險，DMU 將依據企業經營者的商業模式、市場影響力及實際營業收入等因素，判斷事業是否具備該法新創的「戰略市場地位」（Strategic Market Status, SMS），並可針對經指定為 SMS 的事業設定客製化的行為規範事項，以避免平臺業者的經濟活動危害市場自由與消費者權益。
- (2) 確保公平競爭：DMCC 更新英國原有的「競爭法」（Competition Act 1998）之涵蓋範疇，自以地域管轄為主，擴大為凡針對英國交易活動產生直接、實質與可預見的影響之行為，不分是否位處英國，均將受到新法之規範。DMCC 同時加強 CMA 針對反競爭行為的調查與執法權力，包括針對近年受到矚目的演算法運用之調查。
- (3) 強化消費者保護：DMCC 法案除更新「2008 年保護消費者免受不公平交易規則」之部分規定，受到矚目之處在於針對數位經濟發展所產生的新興消費者保護議題，包括「訂閱制陷阱」（subscription traps）與「虛假評論」（fake reviews）等爭議問題之規範，並賦予 CMA 調查相關侵權行為之權

⁵⁹ *Id.* at 8.

⁶⁰ UK Parliament, Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024, UK PARLIAMENT (Sept. 19, 2024), <https://bills.parliament.uk/bills/3453> (last visited Oct. 8, 2024).

力⁶¹。

就上述的「更新數位市場制度與「確保公平競爭」，其雖係側重於「市場競爭」面向，然而英國政府「數位競爭專家小組」（Digital Competition Expert Panel）於其提出的「解鎖數位化競爭報告」（Unlocking Digital Competition）中，指出強化數位市場競爭，事實上亦可望對消費者帶來益處，包括：

- (1) 消費者有更多的機會享受新興服務：在擴大並維持數位市場有效競爭之下，將可確保「創新」繼續成為數位市場的特徵，並基此促使事業必須透過持續改善其所提供的服務，甫可能爭取市場用戶，而此舉也將使得消費者有機會享受更多的嶄新服務與平臺功能⁶²。
- (2) 提升消費者隱私保護：隨著事業藉由提供更高品質的產品爭取市場占有率，消費者可得預期「隱私」將成為數位平臺的主要改善方向之一，同時平臺也可望強化其透明度並提供更多的消費者控制選項⁶³。
- (3) 消費者可得自由選擇是否轉換至其他數位平臺：在事業彼此競爭之下，消費者將擁有較現時更多的控制權利，實務操作上可輕易地由當前使用的數位平臺，轉換為新參進市場的競爭者所提供之服務，亦可選擇同時使用多個平臺⁶⁴。

⁶¹ Department for Business and Trade, Department for Science, Innovation and Technology, Kevin Hollinrake MP & Paul Scully, New Bill to Crack Down on Rip-offs, Protect Consumer Cash Online and Boost Competition in Digital Markets, GOV.UK (Apr. 25, 2023), <https://www.gov.uk/government/news/new-bill-to-crack-down-on-rip-offs-protect-consumer-cash-onlineand-boost-competition-in-digital-markets> (last visited Oct. 7, 2024).

⁶² Digital Competition Expert Panel, *supra* note 57, at 129.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

二、英國 DMCC 殊值關注之嶄新消費者保護規範

（一）與消費者保護有關之核心規定

DMCC 共計五個專篇，並於各篇之下設置專章規定。就作為新法三大目標事項之一的「強化消費者保護」而言，其核心規定為第三篇的「消費者保護法之執法」（Enforcement of Consumer Protection Law）與第四篇之「消費者權利與爭議」（Consumer Rights and Disputes）⁶⁵。

在「消費者保護法之執法」專篇部分，共納入八章，依序為：1、概論（Overview）；2、相關侵權行為（Relevant infringements）；3、消費者保護命令與承諾（Consumer Protection Orders and Undertakings）；4、DMA 之直接執法權力（Direct Enforcement Powers of CMA）；5、罰款：一般規定（Monetary Penalties: General Provisions）；6、調查權力（Investigatory Powers）；7、本篇附則（Miscellaneous）；及 8、本篇解釋規定（Interpretation of Part）。

其次於「消費者權利與爭議」專篇部分，則納入 4 章規定，分別為：1、不公平交易下之保護（Protection From Unfair Trading）；2、訂閱制契約（Subscription Contracts）；3、消費者儲值方案（Consumer Savings Scheme）；及 4、消費者契約糾紛替代性解決方案（Alternative Dispute Resolution for Consumer Contract Disputes）。

（二）殊值關注重點一：訂閱制契約

1. 訂閱制契約之定義

近年隨著使用各類數位服務成為常態，包括影音串流服務、汽車租賃到各式樣的娛樂休閒服務等，訂閱制服務持續擴及於不同商業領域。然而普及運用的訂閱制服務亦開始衍生諸多消費糾紛，諸如消費者訂閱後並未經常使用，仍得持續付費訂

⁶⁵ 其他三篇分別為第一篇「數位市場」（digital market）、第二篇「競爭」（competition）與第五篇「附則」（Miscellaneous）規定。

閱，以及消費者訂閱後，不擬續訂時卻難以解除契約，或不知應如何解決訂閱制契約。

英國「商業暨交易部」(Department for Business and Trade)在 2023 年指出消費者肇因於「訂閱制契約」所遭受的損失，已逾 16 億英鎊，著實驚人⁶⁶。有鑑於此一新型態消費者契約衍生爭議的嚴重性，英國政府爰於 DMCC 納入「訂閱制契約」之明文規範。依 DMCC 之定義，訂閱制契約係指「於企業經營者與消費者之間所締結之契約，由企業經營者向消費者提供商品、服務或數位內容，藉以換取消費者之給付，並符合 DMCC 第 254 條第 2 項或第 3 項規定，或兩項規定兼具，且不屬於 DMCC 所規定之豁免適用契約型態」⁶⁷。

2. 是否屬於訂閱制契約之判斷

消費者與企業經營者之間所締結的契約，是否屬於「訂閱制契約」，視其是否該當 DMCC 第 254 條第 2 項或第 3 項規定。

DMCC 第 254 條第 2 項規定「本項規定適用於任何契約，如該等契約包含具有下述效力之條款：

- (1) 在不確定期限或固定期限內，向消費者自動重複或持續性地提供商品、服務或數位內容；
- (2) 消費者針對每次供給自動承擔責任，或對持續供給經常性承擔責任；
- (3) 消費者擁有終止契約之權利。

DMCC 第 254 條第 3 項規定「本項規定適用於任何契約，如該等契約包含具有下述效力之條款：

- (1) 在契約所規定之期限內，免費或按契約規定之價格（亦即原始價格）向消費者提供商品、服務或數位內容；

⁶⁶ Department for Business and Trade, Department for Science, Innovation and Technology, Kevin Hollinrake MP & Paul Scully, New Bill to Crack Down on Rip-offs, Protect Consumer Cash Online and Boost Competition in Digital Markets, GOV.UK (Apr. 25, 2023), <https://www.gov.uk/government/news/new-bill-to-crack-down-on-rip-offs-protect-consumer-cash-onlineand-boost-competition-in-digital-markets> (last visited Dec. 17, 2024).

⁶⁷ DMCC sec. 254(1).

- (2) 在上述期限結束後，消費者自動承擔支付價金之責任，或以高於原費率之費率支付價金（包括在該等期限結束後，企業經營者有權選擇收取費用或收取更高費用之情形）；
- (3) 消費者有權在此類責任發生之前終止契約。

3. 企業經營者所負義務：締約前資訊提供義務

為充分保護消費者，DMCC 明訂與消費者締結「訂閱制契約」的企業經營者所負之相關義務。其中 DMCC 要求企業經營者應於與消費者締結「訂閱制契約」前，向消費者提供該法所規定之資訊。而企業經營者所承擔的締約前資訊提供義務，包括了所有「訂閱制契約」之共通資訊⁶⁸，以及針對透過網路所締結的「訂閱制契約」之附加要求事項⁶⁹，其中包括企業經營者必須提供附有明確圖示的資訊，俾利消費者在購買商品或服務之前，可得正確理解「訂閱制契約」之內容。

4. 企業經營者所負義務：提醒通知義務

(1) 未包括優惠期的訂閱制契約

若企業經營者與消費者所締結的「訂閱制契約」並不包括優惠期（concessionary period），DMCC 要求企業經營者應就以 6 個月期間為度的每一次續訂付款，向消費者發出提醒通知⁷⁰。而前揭的 6 個月期間，則為：1、自締結契約之日起算 6 個月期間；2、後續之每 6 個月期間，其應自消費者最後一次承擔續訂付款責任之日之次日起算⁷¹。

(2) 包括優惠期的訂閱制契約

企業經營者與消費者所締結的「訂閱制契約」包括了優惠期，DMCC 要求企業經營者應就下述事項向消費者發出提醒通知：1、消費者依契約所應承擔的首筆續約付款；及 2、以 6 個月期間為度的每一次續訂付款⁷²。

⁶⁸ DMCC sec. 256.

⁶⁹ DMCC sec. 257.

⁷⁰ DMCC sec. 258(1).

⁷¹ DMCC sec. 258(2).

⁷² DMCC sec. 258(3).

(3) 提醒通知應較其他提供予消費者之資訊更為突顯

為落實提醒通知義務，DMCC 另規定企業經營者發出提醒通知時之應有內容與具體時間要求。對此，企業經營者發出的提醒通知，應符合 DMCC 附表 23 第 3 部分，同時應較企業經營者提供予消費者之其他資訊更加顯著⁷³。

5. 消費者契約終止權之行使

DMCC 要求企業經營者應當讓消費者可得行使終止「訂閱制契約」之權利，同時該等權利之提供，應當符合：(1)以簡單明瞭之方式；以及(2)消費者無須採取任何不合理之步驟終止契約⁷⁴。若「訂閱制契約」係透過線上方式加以締結，則前述契約終止權之提供，則另應符合下述要求：(1)使消費者可得線上終止契約；以及(2)確保終止契約之說明，係顯示於消費者尋求終止契約方式時，其易於發現之網頁位置⁷⁵。

DMCC 同時規定當企業經營者實際接獲消費者提出終止「訂閱制契約」之請求時，其必須：(1)依 DMCC 所規定的方式，向消費者發出確認其業已接獲請求之通知；(2)若企業經營者自消費者端收取了高於其所應支付之款項，其應退還超出部分之款項⁷⁶。

6. 消費者於猶豫期間內有權取消訂閱制契約

另值得留意者，若消費者與企業經營者所締結的「訂閱制契約」，明文約定了猶豫期間（cooling-off periods），DMCC 規定消費者有權於：(1)初始猶豫期間（cooling-off period），以及(2)嗣後任何展延契約之後的猶豫期間（renewal cooling-off period）之內取消訂閱制契約⁷⁷。

⁷³ DMCC sec. 259.

⁷⁴ DMCC sec. 260(1).

⁷⁵ DMCC sec. 260(4).

⁷⁶ DMCC sec. 261(2)(3).

⁷⁷ DMCC sec. 264(1).

（三）殊值關注重點二：虛假消費者評論

1. 新法強化誤導消費者之相關不公平交易行為之規範

英國上議院所作研究指出在英國作為歐盟成員國期間，其轉換歐盟「不公平商業行為指令」並制定「保護消費者免受不公平交易規則」（The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations），廣泛規範企業經營者向消費者所從事的促銷、販售或提供商品之任何行為、不作為與其他行為樣態⁷⁸。根據前揭「保護消費者免受不公平交易規則」，其明確禁止企業經營者從事下述行為：

- (1) 具誤導性行為（misleading actions）：諸如資訊虛假或具欺瞞性之資訊；
- (2) 具誤導性疏忽行為（misleading omissions）：諸如刻意遺漏消費者所應知悉的資訊、提供未臻明確之資訊或使消費者難以找到其所需資訊；
- (3) 侵擾性實務手法（aggressive practice）：諸如消費者於進行決策時，遭受來自企業經營者之不公平壓力⁷⁹。

在數位經濟快速發展及持續更迭下，企業經營者可能從事之不公平交易手法也隨之翻新，嶄新態樣如備受爭議的「暗黑模式」相關手法，未必均能依循上述「保護消費者免受不公平交易規則」加以處理，爰 DMCC 進一步針對此一問題進行規範，並明確對應現時常見的爭議型態。其中，如何應對「虛假消費者評論」（fake consumer reviews）問題，無疑是最受矚目的議題之一。

2. 新法強化誤導消費者之相關不公平交易行為之規範

DMCC 第 225 條明文規定禁止不公平交易行為⁸⁰，同時規定企業經營者若有下述情形，其所從事的商業活動將被視為不公平⁸¹：

- (1) 其行為可能導致通常消費者做出原本不會做出之交易決定，而該等行為涉及一項或多項具誤導性行為，包括：(a) 具誤導性行為；(b) 具誤導性疏忽行

⁷⁸ Authority of the House of Lords, *supra* note 21, at para. 275.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ DMCC sec. 225(1).

⁸¹ DMCC sec. 225(4).

為；(c)侵擾性實務手法；及(d)違反專業勤勉要求⁸²；

(2) 在交易要約中遺漏重要資訊⁸³；

(3) DMCC 附表二十所明文臚列之相關行為。

進一步觀察 DMCC 附表二十，其共列出 32 款不公平交易行為態樣，其中第 13 款便是針對「虛假消費者評論」之規範。

3. 虛假消費者評論之具體規定

依 DMCC 之定義，「虛假消費者評論」係指「聲稱基於個人真實體驗但事實上並非如此之消費者評論」，而此處所指之消費者評論，則是指針對商品、企業經營者或與交易決定有關的任何評論。

DMCC 附表二十明文規定下述情形，將屬於不公平交易行為：

- (1) 提交或委託他人提交或撰寫虛假之消費者評論，或相關消費者評論隱瞞了其受到贊助之事實。
- (2) 以誤導性方式發布消費者評論或消費者評論有關資訊。
- (3) 發布消費者評論或消費者評論有關資訊，但未採取下述必要合理且適當之措施：(a)阻止發布虛假消費者評論、消費者評論隱瞞其受到贊助之事實，或消費者評論相關資訊存有不實或誤導；(b)自發布內容中刪除任何此類評論或資訊。
- (4) 向企業經營者提供下述服務：(a)第(1)點及第(2)點之任何事項；(b)為助益進行第(1)點及第(2)點之任何行為。

網路高度普及與使用者日益熟稔網路應用之下，網路商務活動已打破傳統媒體的單向行銷方式，企業經營者與消費者之間的資訊不對稱（information asymmetries）情形逐漸消弭，當消費者不再居於資訊弱勢，善於蒐集掌握資訊之下，消費關係也可能由傳統上的「強勢賣方」（strong sellers）和「弱勢買方」（weak

⁸² DMCC sec. 226-229.

⁸³ DMCC sec. 230.

buyers），成為「弱勢賣方」和「強勢買方」情形⁸⁴。強勢買方的出現與消費者資訊蒐集與分析能力提升有關，而消費者可能取得的資訊當中，其他消費者的意見（消費者評論）無疑地扮演重要角色，並對消費者決策產生重大影響，連帶導致「虛假消費者評論」問題的出現。英國新法針對虛假消費者評論進行規範，是否將帶動其他國家仿效，殊值持續追蹤。

肆、我國消保法之對應觀察與建議

一、我國消保法對應數位經濟發展之遞嬗分析

（一）早期發展階段

我國於 1994 年 1 月制定及實施消保法，全面針對企業經營者與消費者因商品或服務所發生之消費關係進行規範。然而就消保法發展沿革而言，現行消保法之最初版本，為 1988 年 12 月之立法院提案，66 位委員擬具「消費者保護法草案」提請立法院公決⁸⁵，其後歷經多年討論，最終方於 1994 年 1 月三讀正式通過消保法。

美國「國家科學基金會」（National Science Foundation, NSF）於 1991 年宣布推動「商用網路連網交換服務」（Commercial Internet eXchange, CIX），使得網際網路得以名正言順地展開商業領域之應用，一般亦公認 CIX 是整體網路環境邁向數位經濟的重要分水嶺。繼推動 CIX，美國國家科學基金會於 1995 年進一步取消了網路開放商業使用之初所設下的若干限制，網路商務自此進入急遽成長之階段⁸⁶。對比網際網路之發展，便可發現我國消保法之研議時間，事實上早於網路開

⁸⁴ 郭戎晉，論數位時代下消費者保護立法對個人賣家之影響，東海大學法學研究，第 61 期，頁 85-86，2021 年 4 月。

⁸⁵ 立法院公報處，立法院公報，第 77 卷第 102 期 2213 號，頁 26，1988 年 12 月。

⁸⁶ Joanna Kulesza, *USA Cyber Surveillance and EU Personal Data Reform: PRISM's Silver Lining?*, 2 GRONINGEN J. INT. L. 72, 77 (2013).

放商業使用之時間點。

我國消保法研商過程中網路開始嘗試開放商業使用，就消保法正式實施（1994 年 1 月）此一時間點而言，消保法的適用範疇事實上並未涵蓋同一時間方興未艾的網路商務活動。隨著網路消費爭端漸增，消費者透過網路所成立的消費關係是否受到消保法之保障，日益受到矚目。對此，「行政院消費者保護委員會」⁸⁷曾於 1997 年函釋表示「藉由網際網路而生之交易行為日益頻繁，其中關於網路購物之交易型態，其性質屬於消費者保護法特種買賣之郵購買賣。為有效保障特種買賣消費者權益，並避免消費者保護法規定過細，影響基本法性質，已函請經濟部參考外國立法例，研究有無必要另立專法」⁸⁸。

觀察上述函釋內容，本文認為其重點有二：1、透過網路所進行的交易活動，性質上應認為屬於消保法上所稱之郵購買賣（特種買賣）；2、消保法尚不宜過早適用於方興未艾之網路交易，而宜由產業主管機關：經濟部另訂專法規範之。此一法律適用上的真空情形，直至 2003 年消保法進行修正，方獲得一定程度的解消。

（二）網路商務納入郵購買賣，至正名為通訊交易階段

2003 年消保法進行修正，於原有的「郵購買賣」⁸⁹定義之中納入「網際網路」一詞⁹⁰，至此，透過網路所進行的商務活動，才正式受到消保法之規範。網路商務活動納入郵購買賣並適用消保法最重要的變革，便是適用消保法第二章「消費者權益」有關「特種買賣」之相關保護規定，特別是消保法第 19 條「消費者得於收受

⁸⁷ 1994 年 1 月實施的消保法第 40 條規定「行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會」；「消費者保護委員會以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家為委員。其組織規程由行政院定之」。基此，行政院於 1994 年 7 月正式成立「行政院消費者保護委員會」。

⁸⁸ 行政院消費者保護委員會 86 年 4 月 8 日台消保字第 00422 號函。

⁸⁹ 1994 年 1 月實施的消保法第 2 條第 8 款規定「郵購買賣：指企業經營者以郵寄或其他遞送方式，而為商品買賣之交易型態」。

⁹⁰ 2003 年 1 月修正後的消保法第 2 條第 10 款規定「郵購買賣：指企業經營者以廣播、電視、電話、傳真、型錄、報紙、雜誌、網際網路、傳單或其他類似之方法，使消費者未能檢視商品而與企業經營者所為之買賣」。

商品或接受服務後 7 日內，以退回商品或書面通知方式解除契約，無須說明理由及負擔任何費用或對價」之法定猶豫期間規定。

隨著網路商務活動由嘗試逐步成為常態，從偶一為之開始成為頻繁進行之事，透過網路所進行的商務活動，是否仍宜置於「郵購買賣」概念之下，抑或實有必要予以正名，開始受到關注。考量消保法「郵購買賣」概念範疇原即較為狹隘，加諸可見國際立法例如歐盟「消費者權利指令」（Consumer Rights Directive）⁹¹及日本「特定商業交易法」（特定商取引法）咸針對網路商務活動制定專有名詞暨相應概念內涵，爰消保法於 2015 年 6 月再次進行修正。

2015 年修正之消保法，將「郵購買賣」一詞修正為「通訊交易」，並將之明確定義為「指企業經營者以廣播、電視、電話、傳真、型錄、報紙、雜誌、網際網路、傳單或其他類似之方法，消費者於未能檢視商品或服務下而與企業經營者所訂立之契約」，涵蓋原有定義中存在適用與否爭議的「服務」。

本次修正另一受到矚目之處，則是嘗試解決 2003 年網路商務活動正式受到消保法保障並有該法第 19 條法定猶豫期適用後，於實務操作上衍生的各種亂象。其中最主要的變革當為修正消保法第 19 條規定納入「排除規定」（合理例外情事）。修正後的消保法第 19 條第 1 項規定「通訊交易或訪問交易之消費者，得於收受商品或接受服務後七日內，以退回商品或書面通知方式解除契約，無須說明理由及負擔任何費用或對價。但通訊交易有合理例外情事者，不在此限」，行政院並基於修正後消保法第 19 條第 2 項規定之授權，於 2015 年 12 月制定發布「通訊交易解除權合理例外情事適用準則」。

⁹¹ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance, 2011 O.J. (L. 304).

（三）中央目的事業主管機關制定關聯定型化契約規範

針對數位經濟/數位平臺所涉及的消費者保護問題，除直接適用消保法有關規定外，亦受到由主管機關依據消保法授權所制定的定型化契約規定之拘束。消保法第 17 條第 1 項規定「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」。企業經營者若有違反中央主管機關所公告的定型化契約應記載不得記載事項之情形，依消保法第 56-1 條規定，主管機關令其限期改正而屆期不改正者，可處以新臺幣 3 萬元以上 30 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 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

上揭條文所稱之「中央主管機關」，依保法第 6 條前半規定「本法所稱主管機關，在中央為目的事業主管機關」，而歷來國內各該中央目的事業主管機關，亦已針對數位經濟所涉及的商品或服務，制定其相應之定型化契約應記載不得記載事項。較具代表性者如經濟部制定、後移交予數位發展部的「網路連線遊戲服務定型化契約應記載及不得記載事項」與「零售業等網路交易定型化契約應記載及不得記載事項」、經濟部「網際網路教學服務定型化契約應記載及不得記載事項」與衛生福利部「以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項」等⁹²。

⁹² 歷來各中央目的事業主管機關業已制定之相關「定型化契約應記載及不得記載事項」規範，完整清單可參閱：行政院，定型化契約應記載及不得記載事項，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/2285E9A14973DE75>（最後瀏覽日：2024 年 11 月 15 日）。

二、殊值參考借鏡之處

（一）訂閱制契約之消費者保護規範

1. 適度規範訂閱制服務開始成為趨勢

在數位生活成為常態下，各類數位服務已成為網路使用者日常生活中不可或缺之事項，而訂閱制契約也成為企業經營者在服務提供上慣常採用的作法。當前訂閱制契約持續擴及於不同商業領域，以日本消費者廳委託調查研究成果為例，若以消費者實際使用情形排序，最受消費者青睞的訂閱制服務分別為：1、動漫訂閱制服務；2、音樂訂閱制服務；3、電子書/電子雜誌訂閱制服務；4、軟體訂閱制服務；5、遊戲訂閱制服務；6、時尚訂閱制服務；7、餐飲訂閱制服務；8、生活用品訂閱制服務；9、家具/室內裝飾訂閱制服務；及 10、兒童用品訂閱制服務⁹³。

在訂閱制廣受歡迎之下，隨之產生所謂的「訂閱制契約陷阱」問題。前揭英國 DMCC 已針對「訂閱制契約」進行規範，其規範重點包括了明確訂閱制契約之概念定義以及消費關係是否屬於訂閱制契約之判斷標準，明訂企業經營者負有締約前資訊提供及提醒通知等義務，同時為充分保障消費者，在符合相關條件下使消費者有權取消或終止訂閱制契約。

另一可予關注之例為日本，有鑑於「訂閱制契約」引發的消費爭議實有劇增之勢，日本政府甚早便討論應否透過修正消費者保護關聯立法方式，解決此一嶄新商務模式產生的消費爭議。日本首先於 2021 年修正其「特定商業交易法」，凡透過網站與 App 所提供的訂閱制服務，企業經營者自 2022 年 6 月 1 日起必須於網站或 App 中的「最終確認畫面」下方明確顯示契約條款，以利消費者（服務申請人）可得輕鬆查閱相關資訊，並明確規範訂閱制服務的期間與次數、費用、支付期限與方式、取消與解決等有關事項⁹⁴。此外，日本另於 2022 年 5 月修正「消費者契約法」，

⁹³ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング，サブスクリプション・サービスの利用状況に関するアンケート結果，頁 5，2019 年 12 月。

⁹⁴ 消費者庁取引対策課，令和 3 年特定商取引法・預託法等改正に係る令和 4 年 6 月 1 日施行に向けた事業者説明会，頁 13，2022 年 3 月。

規定提供訂閱制服務的企業經營者必須善盡努力，向消費者提供必要資訊並說明消費者取消訂閱所產生費用之計算依據⁹⁵。

2. 我國可能規範作法

觀察上述的英、日作法，英國係制定新法並針對以訂閱制契約為首的新興消費者進行規制，而日本則是修正既有立法納入訂閱制契約有關規定。然值得留意者，即使日本係修正既有立法，現階段我國並無類似日本「特定商業交易法」及「消費者契約法」之立法，故就立法論層面而言，合適之道係制定特別法並參考英、日法案設計進行規範。

退一步而言，若我國不擬制定新法，事實上仍可能於現有之消保法中進行調適，方法之一係於消保法中制定專章，然修法可能面臨的問題，事實上恐不下於制定全新立法。另一可得思考的作法，則是針對實務運作上較易於產生爭議的「訂閱制契約」類型/應用領域，諸如影音串流等，由其目的事業主管機關根據消保法第17條第1項規定之授權，制定相應之訂閱制服務定型化契約應記載不得記載事項，應是在不變動既有法制架構之前提下，按現行法可得採行之作法。

再退而言之，由於「訂閱制契約」多係以定型化契約條款方式呈現，能否透過民法與消保法中有關定型化契約條款之規定進行規制，亦是在制定專門規定或就現行消保法進行調適之前，可得思考的規範作法。

（二）強化重要議題之資訊揭露要求

1. 消費資訊揭露要求長期受到重視

「聯合國消費者保護準則」（United Nations Guidelines for Consumer Protection）強調「透明度」的重要性，針對企業經營者應有之「良好商業行為原則」，在準則提出之六項原則中，即強調了「資訊揭露與透明度」的重要性。此外，在「保護消

⁹⁵ 除法律面的規範調適，日本亦嘗試推動自律機制，諸如日本「訂閱制商業振興協會」（日本サブスクリプションビジネス振興会）於2023年4月制定之「訂閱制服務費用合理化指南」（サブスクリプション・サービスにおける料金額の適正化に関するガイドライン），透過行業自律規範強化訂閱制服務之消費者保護事宜。

費者之國家政策」部分，針對國家所應制定鼓勵的企業經營者行為，亦納入「企業經營者所提供的商品或服務之明確與及時之資訊，以及有關交易的條款與條件」⁹⁶。

2. 英國新法聚焦數位平臺新興爭議之要求足資參考

就我國消費者保護法制進行觀察，消保法第 4 條首先規定，「企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施」。

此外，消保法第二章消費者權益下亦訂有「消費資訊之規範」專節規定，其中，消保法第 22 條規定，「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容」；「企業經營者之商品或服務廣告內容，於契約成立後，應確實履行」。同法第 24 條另規定，「企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示」；「輸入之商品或服務，應附中文標示及說明書，其內容不得較原產地之標示及說明書簡略」；「輸入之商品或服務在原產地附有警告標示者，準用前項之規定」。

儘管消保法第 4 條統一要求企業經營者對於其提供之商品或服務，提供消費者充分與正確之資訊。惟何謂充分與正確，原即屬於不確定之法律概念。另一方面，在數位經濟商務模式及所使用的數位技術快速更迭下，消保法有關消費資訊揭露之一般性規範，是否足敷規範可能出現的新興爭議態樣，亦存在疑問。觀察英國 DMCC 之設計，已直接針對受到多數國家重視的「暗黑模式」行為進行必要規制，並藉以強化資訊揭露方式，除上述之訂閱制契約，亦進一步強化對於「隱藏費用」及「虛假消費者評論」等議題之規範，殊值我國參考學習。

⁹⁶ United Nations, United Nations Guidelines for Consumer Protection (2016), at 7-9.

三、其他可併同思考之課題

（一）評估針對數位平臺消費者保護制定專門立法

為妥適處理數位經濟快速發展與數位平臺崛起衍生的消費者保護問題，英國自 2023 年開始研議、並於 2024 年 5 月正式通過 DMCC，除針對英國既有消費者保護立法規定進行調適，並納入過往未見的全新規定。

事實上針對數位平臺監管需求制定消費者保護專門立法，英國並非首例。作為對數位平臺監管趨勢的回應，日本於 2021 年 3 月通過、2022 年 5 月即實施「交易型數位平臺消費者權益保護法」¹（取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律），成為全球首部消費者保護領域的數位平臺監管專法。

為有效保障利用數位平臺參與通訊交易的消費者，「交易型數位平臺消費者權益保護法」針對平臺業者課予：1、應採行使消費者可得便利聯繫網路賣家等措施；2、得依請求暫停網路賣家利用數位平臺；及 3、依消費者請求披露網路賣家身分/所在資訊等重要義務，同時運作由利害關係人組成的「公私協議會議」，以期有效落實對於交易型數位平臺的要求及消費者利益之保障，其設計與規範內容實值關注。

（二）我國消費者保護主管機關之定位

在思考立法形式的同時，或有必要併同思考消費者保護主管機關之定位。1994 年消保法實施時，依據原有第 40 條規定成立「行政院消費者保護委員會」作為該法之主管機關，惟 2010 年行政院組織法進行修正，行政院消費者保護委員會業務改由院本部（行政院消費者保護處）執行。就現行機制而言，固然可言係由行政院作為消保法之法令主管機關，而各中央目的事業主管機關作為實際執法機關，但相較於主要國家針對消費者保護事務大抵設有專門機關（如英國 DMA 及日本消費者廳）甚或獨立委員會（如澳洲競爭暨消費者保護委員會），我國似有不足之處。

事實上行政院組織改造討論過程中，亦曾評估將消費者保護業務併入行政院公平交易委員會，時值國際掀起數位平臺監管立法浪潮，國內宜於檢討消費者保護領域有無必要針對數位經濟或數位平臺衍生的新興消費者保護問題，修正既有立法或制定相應新法時，亦應併同思考設置消費者保護之專門機關或獨立委員會之必要。

伍、結論

網路日益普及與資通訊科技推陳出新之下，各種嶄新數位商務模式持續問世，使得「數位經濟」成為當前全球經濟發展的重心。數位經濟成為當前全球經濟發展重心的關鍵因素之一，便是「數位平臺」的崛起，包括商務活動及民眾生活在內，均已高度附麗數位平臺，也讓「數位平臺」的重要性與日俱增。

當前國際組織及主要國家皆積極面對數位平臺快速發展帶來的治理難題，早期關注重點為大型數位平臺堀起產生的「市場競爭」問題，而近期則開始關注數位平臺可能誘發的其他議題，其中「消費者保護」無疑是備受矚目之一環。儘管消費者保護立法相較於其他法律領域，可視為新興法律學門，但主要國家的消保法大抵仍制定於網路開放商業使用之前。

在上一世代 90 年代網路正式開放商業使用，各國已開始思考如何對應數位環境下的消費者保護需求，針對消保法進行必要調適。然而在數位經濟快速發展之下，包括使用的資通訊技術持續精進，以及數位商務模式亦不斷推陳出新，各國消保法仍不免出現未能妥適處理或力有未逮之情形。

英國作為歐盟成員國時間，藉由轉換歐盟消費者保護立法，奠定英國消費者保護法制政策之基石。在正式脫歐後，英國也開始展現異於歐盟的發展思維，繼 2021 年於英國競爭暨消費者保護主管機關：CMA 轄下成立對應數位經濟問題之專責單位：「數位市場專責部門」（DMU），英國亦著手推動新法，並於 2024 年 5 月正式通過的「數位市場、競爭暨消費者法」（DMCC）。

DMCC 涵蓋「產業競爭」與「消費者保護」兩大面向，前者強化英國固有競爭法制並導入現時廣受重視的競爭事前監管機制，而在消費者保護部分，為強化消費者在數位環境下所受到之保障，DMCC 納入「消費者保護法之執法」與「消費者權利與爭議」兩個專篇，並針對現時主要國家尚無太多處理經驗的新興消保爭議態樣進行規範，其中受到矚目者包括針對「訂閱制契約」與「虛假消費者評論」等嶄新問題之規範，其前瞻思維與機制設計著實值得我國消費者保護主管機關加以關注，並評估導入我國之可能。

回歸我國消費者保護法制而言，消費者與企業經營者間之間的網路商務活動，由最初納入郵購買賣概念之下，到正式正名為通訊交易，業已明文受到消保法之規範與保障。惟數位經濟快速更迭以及商業模式持續推陳出新之下，層出不窮的新興消費者保護爭議，無疑地對既有法制與關聯執法產生劇烈衝擊。觀察國際法制發展，我國除可評估仿英國 DMCC 針對訂閱制契約等新興問題制定新法（消費者保護特別立法），亦可思量就現行消保法進行必要調適。退一步而言，若不擬變動現有規範，或可得按消保法之授權，擇定易於產生爭議的爭議型態/應用領域，運用定型化契約應記載不得記載事項規定進行處理，以利在數位經濟快速發展的同時，仍能適時並妥善地保護消費者之權益。

參考文獻

一、中文文獻

期刊論文

郭戎晉，論數位時代下消費者保護立法對個人賣家之影響，東海大學法學研究，第 61 期，頁 81-133，2021 年 4 月。

研究報告

公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，2023 年 12 月。

日文文獻

研究報告

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング，サブスクリプション・サービスの利用状況に関するアンケート結果，2019 年 12 月。

消費者庁取引対策課，令和 3 年特定商取引法・預託法等改正に係る令和 4 年 6 月 1 日施行に向けた事業者説明会，2022 年 3 月。

二、英文文獻

Books

Bassan, Fabio, *Digital Platforms and Global Law* (2021).

Rustad, Michael, *Global Internet Law in a Nutshell* (3rd ed. 2015).

Journals

Akman, Pinar, *A Web of Paradoxes: Empirical Evidence on Online Platform Users and Implications for Competition and Regulation in Digital Markets*, 16 VA. L. & BUS. REV. 217 (2022).

- Frieden, Rob, *The Internet of Platforms and Two-Sided Markets: Implications for Competition and Consumers*, 63 VILL. L. REV. 269 (2018).
- Hawkins, Jim, *Protecting Consumers As Sellers*, 94 IND. L. J. 1407 (2019).
- Kulesza, Joanna. *USA Cyber Surveillance and EU Personal Data Reform: PRISM's Silver Lining?*, 2 GRONINGEN J. INT. L. 72, 77 (2013).
- Lin, Lin & Nestarcova, Dominika, *Venture Capital in the Rise of Crypto Economy: Problems and Prospects*, 16 BERKELEY BUS. L.J. 533 (2019).
- Moringiello, Juliet M., *Signals, Assent and Internet Contracting*, 57 RUTGERS L. REV. 1307 (2005).
- Neto, Caio Mario Pereira & Lancieri, Filippo, *Towards a Layered Approach to Relevant Markets in Multi-Sided Transaction Platforms*, 83 ANTITRUST L.J. 429 (2020).

Works in Collection

- Sandra Matz, Guy Rolnik & Moran Cerf, *Solutions to the Threats of Digital Monopolies*, in DIGITAL PLATFORMS AND CONCENTRATION (Guy Rolnik eds, 2018).

Reports

- Asia-Pacific Economic Cooperation, *Competition Law and Regulation in Digital Markets* (2022).
- Asia-Pacific Economic Cooperation, *Policies and Tools for Improving Digital Economy and Competition in Digital Markets: Current Issues* (2024).
- Australian Competition and Consumer Commission, *Digital Platform Services Inquiry – March 2025 – Final Report: Issues Paper* (2024).
- Authority of the House of Lords, *Online Platforms and the Digital Single Market*, HL Paper 129 (2016).
- Department for Business, Innovation and Skills (BIS), *Empowering and Protecting Consumers: Consultation on Institutional Changes for Provision of Consumer Information, Advice, Education, Advocacy and Enforcement* (2011).
- Digital Competition Expert Panel, *Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel* (2019).
- Digital Platform Regulators Forum, *Safe and responsible AI in Australia* (2023).
- Directorate-General for Competition (European Commission), *Competition Policy for the Digital Era Final Report* (2019).
- Ocello, Eleonora & Sjödin, Christina, *Digital Markets in EU Merger Control: Key*

- Features and Implications, Competition Policy International (2018).
- Organisation for Economic Cooperation and Development, An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation (2019).
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age (2022).
- Prado, Tiago S., Safeguarding Competition in Digital Markets: A Comparative Analysis of Emerging Policy and Regulatory Regimes, Quello Center Working Paper (2022).
- The World Bank, Antitrust and Digital Platforms: An Analysis of Global Patterns and Approaches by Competition Authorities (2021).
- United Nations, United Nations Guidelines for Consumer Protection (2016).
- United Nations Conference on Trade and Development, Competition Issues in the Digital Economy (2019).
- United Nations Conference on Trade and Development, Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets (2024).

消費者保護研究

第 29 輯

編輯：行政院消費者保護處 編印

出版：行政院

地址：100009 臺北市中正區忠孝東路一段 1 號

網址：<https://www.ey.gov.tw/>

<https://cpc.ey.gov.tw/>

電話：(02)3356-6500

出版年月：114 年 5 月

定價：新臺幣 350 元

展售處：國家書店松江門市

地址：10485 臺北市松江路 209 號 1 樓

網址：<https://www.govbooks.com.tw>

電話：(02)2518-0207 轉 15

五南文化廣場

地址：40354 臺中市西區臺灣大道二段 85 號

網址：<https://www.wunanbooks.com.tw>

電話：(04)2226-0330 轉 821

GPN：1011400397

ISBN：978-626-7658-06-2



本書保留所有權利。

欲利用本書全部或部分內容者，需徵求行政院同意或書面授權。