

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第二十屆論文

公私部門跨域溝通關鍵因素之研究－郵輪霸船

危機事件分析

A Study on the Key Factors of Cross Boundary
Communication- Passengers Refuse Disembarking
Cruise Ship Crisis Case Analysis

指導教授 詹中原 博士

研究生 范欣儒 撰

中華民國 一零九年七月



謝誌

寫到畢業論文的最後一頁，通過重重難關完成一本論文，夾雜者滿滿的感謝。論文能夠完成，首先要感謝我的論文指導教授-詹中原教授全程指導，給我最精闢的意見及方向，讓我能順利完成論文。還要感謝論文口試委員丘昌泰教授及李長晏的指導，細心審閱我的論文後，在口試時給予我明確寶貴的想法與建議，讓我進一步思考同時也讓研究更加完善。

其次，由衷感謝老媽、阿姨和姨丈，在生活上學業上工作上一直以來大力支持紓壓鼓勵，諒解包容我莫名的情緒宣洩，讓我可以堅持下去，直到我把這本論文完成。尤其是我的男朋友，感謝他在撰寫煩悶壓力很大的過程中陪伴我並解決困難，支持並給我一切的幫助，謝謝你，有你真好。

另外，在這段充滿挑戰的過程中，我也要感謝許多幫助我的科長及同事，每當我遇到瓶頸卡關時，適時救援指引，還要分享大家過去口試流程及注意事項，提供幫助，真是溫暖的辦公室。更要感謝書嵐科長和同事餅餅，是我論文的明燈也是我工作中生活中情感中運動中的師傅，給我強而有力的協助。

謝謝行管碩的同學，不分彼此互相幫忙，感謝雅珍不管是修課還是論文過程中總是超前部署提醒我，感謝玲玉，讓我能一手掌握行程。另外感謝我的戰友秉旭，互相扶持支援前線。

雖然每本畢業論文都有謝誌，但這篇謝誌是我寫的，滿滿感謝也是真的!!
我終於畢業了!好開心!!

摘要

近年臺灣郵輪旅遊市場逐年成長，臺灣港口面臨轉型，進而發展出郵輪港的策略，帶動各國遊客搭乘郵輪來臺旅遊，以及國人參加旅行社舉辦的郵輪團體旅遊。受到郵輪旅遊特殊性影響，當糾紛產生時旅行社、郵輪公司、旅客間溝通協商後旅遊消費爭議仍無法排解時，郵輪旅客就會採取拒絕下船滯留在船上等「霸船」的激烈行動主張其訴求。郵輪靠泊時若旅客不願離船滯留港口將造成港口船席調度上之不便，嚴重影響港口進出港秩序。影響郵輪下次船班開航時間及次船班乘客權益，間接造成更多糾紛。政府機關依據「郵輪旅客消費爭議運作機制」霸船處理標準作業程序處理，此作業程序需跨公私部門協力處理。面對郵輪霸船危機產生處理時，公私部門跨域協力溝通的重要關鍵因素是本研究所欲探討的。

本研究主要以危機管理的動態模式及跨部門協力關鍵策略作為立論基礎。在資料蒐集上，本研究運用層級分析法，以「郵輪危機前期」、「郵輪危機爆發」、「霸船危機復原與回饋」，作為構面進行分析及訪談海事行政法專家。本研究結果顯示，首先在 AHP 層級分析顯示，郵輪霸船危機公私部門跨域協力關鍵因素分別是「公私部門間設置靈活的通報系統」、「掌握與監控霸船相關資訊取得」、「調度支援人力、物力與安置旅客」、「判斷霸船危機、確定與彈性應變措施」、「相關部門調度資訊並管理各方利益衝突」。另受訪專家建議郵輪旅客消費糾紛導致滯留船舶危機處理加入法源依據，以及郵輪旅客下船後續消費爭議，應回歸郵輪旅遊契約關係及規定。最後，本研究根據這些上述研究發現，對政府機關處理準則及 SOP 流程未來的推動，提出一些改善建議。

關鍵字：郵輪霸船、危機管理、跨部門協力關鍵策略

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	3
第三節 研究流程.....	6
第四節 研究範圍與限制.....	6
第二章 相關理論與文獻探討.....	7
第一節 危機管理的探討.....	7
第二節 跨域治理及溝通協調策略.....	21
第三節 小結.....	30
第三章 研究設計.....	31
第一節 研究架構.....	31
第二節 研究設計.....	49
第四章 霸船滯港案件之相關法規及現況分析.....	53
第一節 霸船滯港相關法規.....	53
第二節 霸船滯港案件.....	59
第五章 調查結果.....	70
第一節 AHP 問卷調查分析.....	70
第二節 深度訪談結果.....	79
第三節 綜合討論.....	92
第六章 結論與建議.....	97
第一節 研究發現.....	97
第二節 政策建議.....	100

第三節 後續研究建議.....	101
參考文獻.....	103
附錄一 公私部門跨域溝通關鍵因素之研究－郵輪霸船危機事件 AHP 問卷....	108
附錄二 訪談記錄.....	116



表目錄

表 3.1 危機處理跨域運作機制.....	37
表 3.2 郵輪霸船評估構面與說明.....	38
表 3.3 本研究問卷填寫範例.....	41
表 3-4 層級分析法三大運作原則.....	43
表 3-5 AHP 的評分尺度與說明.....	45
表 3-6 正倒值矩陣在各階數下所對應的隨機指標.....	46
表 3-7 訪談提綱設計.....	50
表 3-8 訪談受訪者基本資訊.....	51
表 4-1 我國郵輪旅客霸船事件表.....	66
表 5-1 本研究問卷調查各全組有效回收率.....	70
表 5-2 本研究問卷調查各群組填答者之工作年資分佈.....	71
表 5-3 本研究問卷調查各群組填答者之工作職位分佈.....	71
表 5-4 第二層主構面成對比較矩陣.....	72
表 5-5 第二層主構面權重表.....	72
表 5-6 霸船危機前期構面之成對比較矩陣.....	73
表 5-7 霸船危機前期準則權重表與排序.....	74
表 5-8 郵輪危機爆發構面之成對比較矩陣.....	75
表 5-9 郵輪危機爆發準則權重表與排序.....	75
表 5-10 霸船危機復原與回饋構面之成對比較矩陣.....	76
表 5-11 霸船危機復原與回饋準則權重表與排序.....	76
表 5-12 所有評估準則整理拳重擊排序表.....	78

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖.....	5
圖 2-1 危機管理的動態模式	17
圖 2-2 危機管理的階段	18
圖 2-3 跨部門協力關鍵策略架構圖	29
圖 3.1 研究架構	32
圖 3.2 郵輪霸船危機事件公私部門跨域協調關鍵策略	40
圖 3-3 層級結構示意圖	44
圖 4-1 郵輪旅郵消費型態	54
圖 4-2 郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序	56
圖 4-3 我國郵輪霸船歷史事件	59
圖 4-4 郵輪霸船危機處理運作機制	69
圖 5-1 郵輪旅客消費爭議運作機制小組職責與工作分配建議修正機制	84
圖 5-2 郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序-霸船(建議修正機制)	91

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

依據國際郵輪協會(Cruise Lines International Association, CLIA)統計，自 2009 年以來郵輪旅客量逐年攀升，CLIA 預測在 2018 至 2019 年，全球郵輪旅客數從 2,820 萬人增加至 3,000 萬人，成長 6%。亞洲郵輪市場蓬勃發展，在 2017 年旅客的成長率 20.5%，近來臺灣郵輪旅遊市場也逐年成長，根據臺灣港務公司於 2018 年底公布臺灣港群在 2018 郵輪/渡輪旅客以達到 120 萬人次，相較於 2017 年，成長 20%。郵輪係以旅遊為目的，非為運輸為目的交通工具，因此郵輪旅遊天數至少 3 天以上，行程時間多以 4 至 6 天為大宗。

再者臺灣港口面臨轉型，進而發展出郵輪港的策略，帶動各國遊客搭乘郵輪來臺旅遊，以及國人搭郵輪出國旅遊，且人數逐年增加。在郵輪旅遊蓬勃發展同時，上船目的係為享受郵輪上的食(如美食享宴)、宿(如豪華海景艙房)及遊憩設備(如博弈、免稅商店、主題活動、歌舞秀、電影院、游泳池、KTV、攀岩、水影秀等不勝枚舉多項娛樂設施)，如同一艘移動式豪華飯店。然船舶機械故障及天候不佳等不可抗力因素，亦或是入出境通關查驗流程調整等人為因素導致更改航線、航程延誤或影響到岸上城市旅遊造成影響旅遊品質等問題日益趨多。

依據航業法第 28 條規定「外國籍船舶運送業非依法設立分公司或委託中華民國船務代理業代為處理船舶客貨運送業務，不得在中華民國境內攬運客貨。」也因此現行郵輪公司均屬外國籍船舶運送業且以外國籍郵輪在臺營運，也因此委託我國船務代理業代為處理進出港業務。現行郵輪旅遊消費型態為，郵輪公司依發展觀光條例成立旅行社或郵輪公司委託旅行社代理銷售郵輪旅遊產品及票務，

亦可採旅行社包租船舶再由旅行業者轉賣販售。也因此目前以臺灣為母港之主要郵輪業者為公主郵輪(英商康年華旅行社)及麗星郵輪(麗星旅行社)。前述涉及旅行業社以自己名義銷售郵輪旅郵、設計郵輪行程時，亦與旅客簽署郵輪旅遊契約，若產生糾紛時，也由旅行社或郵輪公司主動與旅客協商解決。溝通協商後旅遊消費爭議仍無法排解時，郵輪旅客就會採取拒絕下船滯留在船上等「霸船」的激烈行動主張其訴求。

貳、研究動機

「霸船」行為往往造成郵輪公司或是港口船席調度上之不便，嚴重影響港口進出港秩序。為避免影響下次船班開航時間及次船班乘客權益，間接造成更多糾紛，交通部航港局制定了「郵輪旅客消費爭議運作機制」霸船處理標準作業程序。前述作業程序說明當國際郵輪旅客霸船滯港事件發生或可能發生，此時航港局立即成立應變中心，邀集觀光局、消費者保護官、海關、入出國及移民署、檢疫、海巡署(簡稱 CIQS)、臺灣港務公司及港務警察總隊等相關公部門及郵輪業者、旅行業、船務代理業等私部門預為因應，在郵輪進港前快速動員，因此公私部門間如何有效跨域協調共同完成危機處理是非常重要的。

由於海上航行網路並非隨手可得，船上旅客訴求表達只能靠郵輪公司、船務代理業者及旅行社傳遞及回報資訊。俟郵輪進港後交通部航港局會同相關單位與郵輪公司、旅行社安撫及引導霸船旅客下船後再協調。若能應用層級分析法(analytic hierarchy process, AHP)從危機處理角度分析瞭解公部門與私部門跨域溝通之關鍵因素，透過此一分析法探討出處理霸船危機時，公部門與私部門跨域溝通應掌握之關鍵因素，並於最後提出適當之策略建議。讓政府各部門與郵輪業者及旅行社等私部門運用有效運作跨域溝通，提升危機處理效能降低或消彌霸船危機事件。

第二節 研究目的與問題

本研究在於探討郵輪發生霸船危機時，公部門、郵輪公司與相關業者危機處理反應，於危機事件發生時各部門與單位之權職與危機處理中面臨跨域溝通之問題，進而影響處理霸船危機之成效而提出權職劃分與流程調整等優化建議。透過文獻探討列舉出各項郵輪霸船危機時公部門與郵輪業者之跨域溝通及危機處理因素，再由科學方法將所列出之跨域溝通及危機處理因素加以分析評比，找出影響其危機處理之關鍵因素。針對該因素結合相關文獻，提出適切之解決策略之建議。其研究目的如下：

- 一、本研究藉由科學方法評核霸船危機時公部門與私部門跨域溝通成效，從跨域治理之角度深入探討處理霸船危機時，影響公部門及私部門跨域溝通之關鍵因素。
- 二、本研究透過問卷調查方式獲得資料經過科學方法量化分析後，取得最重要之關鍵因素，並依關鍵因素回顧檢視過去我國郵輪霸船事件，作為公私部門未來在處理霸船危機跨域溝通時之參考。
- 三、本研究以產、官、學之專家角度來探討，由相關領域之專家學者看法，彙整藉由科學方法進行分析，進行客觀之評核。

第三節 研究流程

本研究首先蒐集國內外有關危機管理及跨域治理相關文獻後，並結合實務經驗與理論法規作結合後，應用 AHP 理論之探討，將前述之整理資料依 AHP 之原則，進行層級架構與構面因素之初擬，再將初擬因素刪增修改，經修改確定層級架構與構面因素後，進行問卷設計，及進行實證問卷調查，問卷回收後，將無效問卷剔除，其餘問卷，依 AHP 進行資料分

析與計算，並計算其整體一致性是否符合要求，最後將各因素按權重值進行排序，並萃取最重要關鍵因素，進行關鍵因素評析。再透過專家學者訪談針對郵輪霸船處理流程優化與法制面提出建議。最後針對研究問卷與訪談結果，提出適切之解決策略之建議，本研究架構圖如圖 1-1 所示。



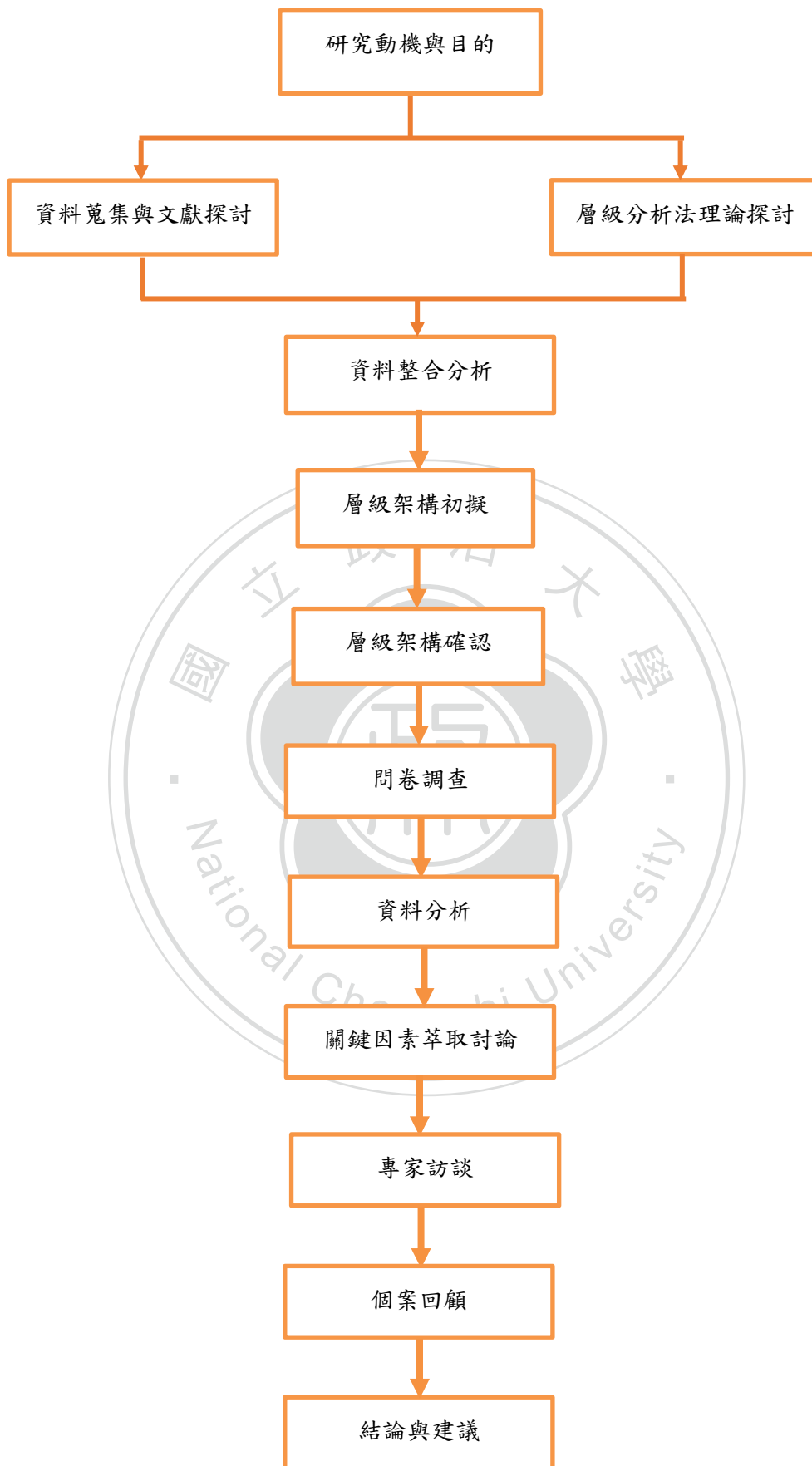


圖 1-1 研究流程圖 資料來源：本研究整理

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究範圍從郵輪霸船危機發生時，公部門與私部門跨域溝通為基礎，藉由文獻回顧、專家訪談，列舉出各項公私部門跨域溝通之關鍵因素，並針對面對危機時公私部門所有可能因立場不同發生跨域間溝通之相關因素作一系列之探討。文中以面對事件發生時，公司部門彼此聯繫溝通間之關鍵因素，故研究範圍以港務公部門角度僅對及於郵輪進出港及郵輪旅遊業中之跨域處理而提出建議。

貳、研究限制

目前尚無以層級分析法(AHP)來探討郵輪霸船危機發生時，公私部門跨域溝通上之問題，故問卷項目內容構面因素以文獻探討產生。本研究皆以我國霸船危機個案為主，且我國主管公部門機關及私部門皆以國內法規及相關規定成立緊急應變小組處理霸船危機，因法規及環境背景不同，所以研究的結果不一定能完全推論至其他國家。

第二章 相關理論與文獻探討

本章文獻理論探討，第一節為危機管理的探討；第二節探討跨域治理理論及溝通協調策略；第三節國際商港郵輪法規與霸船滯港案例。

第一節 危機管理的探討

壹、危機定義

危機(crisis)，根據韋氏大字典釋義為：「危機是一件事情中轉機與惡化的關鍵點，可能好轉但也可能急轉直下惡化」，英語的「crisis」即為希臘文中的「crimein」，其意思為「決定」。Coral Bell 認為「危機」一詞原意指轉捩點或決定性的一刻，也可界定為：「危機是一段時間，在這段時間內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。」(詹中原，2004)，上述可說明危機是由高威脅性危險及機會所組成的。

華人千古觀念：「危機即轉機」，也因此危機通常存在以下三項基本共識：

一、價值中立性：危機發生時，可能會帶來更糟糕的結果，亦或更美好的結局，考驗決策者危機管理的能力。

二、時間持續性：沒有一項危機是遽然突發而又突然終止的，它應該有一段時間的延續性，一定會有先前的預兆，所以應強調的是危機管理的能力。

三、責任和自由度：危機管理是領導者的責任，同時應該要有多項替選方案，可選擇評估替選方案因應的空間(詹中原，2004)。

危機狀態下的決策情境與一般狀態下的情境迥然不同，Lewis(1988)認為危機的決策情境具有：高度風險、不確定性、高度變化、複雜衝突、行動取向、資訊不全、溝通困難、後果難測(丘昌泰，2004)。

綜上所述，若從港區內治安秩序維護角度，危機就是事件發展過程中面對優劣成敗的關鍵時刻，其概念為，是個有跡可循的突發事件，且需要即刻處理才能盡速將損失降到最低。處置不當可能引發港區航班秩序大亂，甚至影響企業、國家形象及產業發展，若處理得宜反而提升社會觀感，扭轉危機劣勢。

貳、危機的類型

學者 Otto Lerbinger 所界定的七大危機類型：天然災害、科技危機、衝突危機、惡意危機、價值扭曲、欺騙危機、管理不當。從這七種類型中又歸納成三大類型：物質界造成的大自然天災與科技危機、人類趨勢演進造成的對立與惡意人害危機、管理失誤所帶來扭曲價值觀或欺騙等不當行為危機。(于鳳娟譯，2012)。學者紐德(Mayer Nudell)及安托可(Norman Antokol)在《緊急及危機管理手冊》(The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management)中所界定的五大危機類型：(1)天然災害(natural disasters)、(2)交通意外事件(accidents)、(3)科技意外事件(technological accidents)、(4)人為誘發的災難(induced catastrophes)、(5)戰爭對民眾所形成的危機(war-related emergency of civilians)。

另外 Bradford 和 Garret (1995) 使用歸因理論 (attribution theory) 由「危機責任歸因」來界定，主要依據公眾是否把引發危機的責任歸咎於組織，作為危機類型的標準 (Bradford & Garrett, 1995; Claeys, Caubergh, & Vyncke, 2010; Coombs, 1995, 1998)。另一方面 Coombs (2004) 將「危機責任」定義為「利益關係人對組織危機進行責任歸因的程度」。Coombs 和 Holladay (2011; 2014) 採取「內部-外部」與「蓄意的-非蓄意的」雙面向，其中「外部」指的是危機由組織以外的人、事、時、地、物引起。另一方面，危機責任歸因中蓄意的行為比非蓄意的行為更加可控。在此結構下發展出「危機情境溝通理論」(situational crisis communication theory, SCCT)，據此針對危機類型的特徵與危機責任歸因間的關聯性 (Claeys, Caubergh, & Vyncke, 2010; Coombs, 1999; Coombs & Schmidt,

2000)。非別為：(1)受害者：危機由外力所引起，超出部門可控制的範圍；(2)意外：部門在預防期內部管理因素所引起危機發生，但並非刻意導致危機多為力不從心；(3)蓄意的：部門違法或失責運營，或者明知機具風險或服務產品有缺陷卻消極放任不加以管控。

綜論依發生原因及危機責任來區分危機的種類，可分為「內部-外部」和「蓄意的-非蓄意的」的天然因素與人為因素。但當部門「內部-蓄意」和「內部-非蓄意」的危機統稱為內部危機，當危機發生原因為自部門內部，外界應皆視其為部門的責任，不會再去探究是部門蓄意或非蓄意所造成的危機。本文所探討的危機屬於郵輪旅客因旅遊消費爭議致霸船衝突危機，可分為「外部-非蓄意」危機，多為因外部氣候海象自然災害非人為因素所引起的危機。「外部-蓄意」危機，指由部門外部人士(如旅客、彎靠港區查驗人員等)所引起的危機。以及「內部-管理」危機，郵輪上旅行社未即時傳遞訊息，及岸勤人員未即時檢修船隻導致輪機故障等內部人員過失導致未能提供服務所造成旅客抗爭危機，若處理不當將使危機強度越來越強，影響下次船班開航時間及次船班乘客權益，間接造成更多糾紛。

參、危機管理的意涵

「危機」是由「危急」與「時機」兩個詞意組成的；「危機」也可以是由「危險」與「機會」兩個詞意組成，「危機即轉機」也因此「危機管理」逐漸成為政府及企業團體所關注重視的議題。西方各國通常把危機管理(Crisis Management)又稱之為危機溝通管理(Crisis Communication Management)，原因在危機處理時強調危機發生時各階段時政府各單位、業者、消費者、利益關係人以及其他相關人士應採行快速有效溝通策略以利了解掌握真實狀況(詹中原，2006)。Reilly Anne H (1993)認為危機管理是危機發生前也就是(一般準備階段)要做適當的偵測，也就是應準備危機的策略規則及建立有益於危機管理的組織風氣文化；再來是早

期預警訊息交流階段，應盡力將危機隔絕；危機發生時需迅速的回應、資源動員，以及有效溝通及資訊流通；危機發生後，立即評估之後診治，進行事後溝通修正組織缺失，迅速復原以彌補損害。

Chong(2004)認為危機管理是策略管理中重要的一部分，其本質在確保組織的穩定和生存，並追求組織目標的過程中繼續成長。有效的危機管理是需要系統化及訓練化，這是對危機的警戒、管理上的敏感度、組織反應的敏捷能力，以及體認對組織謹慎規劃的重要性，因此提出「危機管理六階段模式」。此六階段包含：克服(coping)、重新思考(rethinking)、創意改善(initiating)、察覺(sensing)、干預(intervening)、防堵(sandbagging)。克服階段著重在先準備危機管理應變計畫，當危機發生時才能掌控情勢妥善處理。重新思考著重在危機管理計畫實施中得來的學習經驗，習得預防和準備階段的原因增進其成效。創意改善能強化更新危機管理計畫加強危機辨識力，不但能面對危機的挑戰，引進新角色、新思維，進而創造良機解除危機。察覺主要負責對危機情境預測，在危機發生前處理因應將危機消滅。干預阻斷危機潛在發生期。防堵避免危機情境跨大發展。

其次，利用組織理論方法探討運轉良好的政府危機管理系統是如何構成，核心論點為治理能力與治理合法性。實際上，組織安排及政府當局得合法性都將影響危機管理的績效。沒有最佳的方案可以協調利益衝突和緊張局勢，或者克服不確定性和模稜兩可的政府結構。靈活性和適應性是關鍵資產，受政治、行政和形式背景的制約。

綜觀以上論點，危機管理是面對危機並對危機處理並減少危機傷害的過程，從另一個角度來說，公私部門為了避免或減輕危機所引起的損失傷害，藉由組織正當性及合理性，才能夠協調能力資源，針對危機情境進行決策和治理以避免或減少危機的負面後果，並保護組織、相關人士、或產業等免於傷害。(Tom Christensen, Per Lagreid and Lisa H. Rykkja, 2016)

肆、危機管理的階段

一、危機發展階段

有關危機管理的階段主要可分為危機發生前、危機發生中與危機解決後三大階段，各家學者又可分成三、四、五、六階段。

(一)三階段論

Nunamaker 等學者(1989)提出危機三階段論，以危機發生之前、中、後區分，建立危機管理的動態模式，並針對這三階段提出各階段的處理策略。

1. 危機爆發前:主要負責協助組織對危機情境做預期，包括危機規劃系統、危機訓練系統、危機應變計畫書的草擬、危機的感應系統及建立危機知識庫等內容。
2. 危機爆發時:包含危機管理小組、危機情境監測系統及危機資訊管理系統。
3. 危機解決後:此階段著重在處理過程實施的檢討，為未來可能發生的危機來做準備。

(二)四階段論:

Fink 在其”Crisis Management-Planning for the Inevitable”(韓應寧譯，1987)運用醫學上的名稱將危機的發展階段區分四大階段，分為潛伏期亦即警告期，是危機發生前的階段；爆發期：危機事件開始產生其嚴重的影響；後遺症期：又稱為善後期或恢復期；解決期。

美國「聯邦危機管理局」(FEMA)建立的「整合性危機管理系統」，將危機管理過程分為舒緩、準備、回應、復原四大階段。

(三)五階段論:

Blackley 提出整合型的危機管理模式，分為評估、預防、準備、回應與恢復期五階段。

1. 評估:建立危機測量系統，偵測組織危險訊息與程度。
2. 預防:規劃危機處理計畫與流程，針對潛在危機做預防措施與危機應便計畫。
3. 準備:透過單位間協調溝通、訓練與模擬演練已檢測危機應便計畫及修正。
4. 回應:危機發生時，運用危機應變計畫做迅速妥善之回應。
5. 恢復:危機發生後的復原部分，透過危機處理的評估檢討，作為後續危機管理應變計畫擬定與修正之依據。

(四)六階段論:

Chong(2004)提出危機管理六階段模式分別為：克服 (coping)、重新思考 (rethinking)、創意改善 (initiating)、察覺 (sensing)、干預 (intervening)、防堵 (sandbagging)。認為危機管理是策略管理中一個很重要的部分，有效的危機管理是需要系統化及訓練化，建立在對危機的警戒、管理上的敏感度、組織反應的敏捷能力。

1. 克服 (coping):著重在制定危機管理計畫，使管理者有所依循，迅速正確回應。
2. 重新思考 (rethinking):此一階段強調學習重要經驗，面對未來的危機事件發生原因及影響的關鍵因素。
3. 創意改善 (initiating):更新現有危機管理計畫，引進新思維新視角因應可能的危機。
4. 察覺 (sensing):此一階段在於早期預防，知覺潛伏期以利處理。
5. 干預 (intervening):此一階段在於早期危機之阻斷。
6. 防堵 (sandbagging):當危機爆發時要能控制情勢，防止危機跨大發展。

從以上來看，對於危機的發展與處理區分，要看該項事件或屬於何種類的危機性質，或依研究者的研究目的與取向而定，並未有一定標準。而本論文對危機發展階段係基於 Nunamaker 等學者(1989)提出危機三階段論管理階段劃分為危機爆發前、危機爆發時與危機解決後三階段作為觀察分析與探討郵輪霸船危機案例的階段劃分方式。

(一)危機爆發前的管理活動

Nunamaker 等學者所提出上述組織危機管理系統模式，在危機爆發前，應建立儲存相關組織的危機資訊知識庫；並在專家的指導下，針對各種危機組合，擷取危機處理經驗，草擬最糟糕的劇本，以及根據這些虛擬之情境，建立危機計劃系統。在危機計劃系統內存有兩個次系統，即危機訓練系統：負責最糟糕的劇本模擬演練；危機感應系統：主要是危機情境的偵測和預警。各項系統的功能與目的，分述如下：

1. 危機計劃系統(Crisis planning system)：

危機計劃為透過不斷的規劃活動，來使組織管理決策者能將其注意力，集中在危機相關事件，藉由持續規劃增強決策者知識。

2. 智庫資源管理系統與組織知識庫(Knowledge bases of an organization, its environment and crises)

智庫提供危機管理團隊專業意見，以協助進行擬定危機應變計畫。資源管理系統則負責資源的調查、管制、分配，包括軟硬體設備及危機資料庫軟體面。組織知識庫可提供決策者所需工具，並協助管理者去建構相關程序，發現組織新目標。

3. 危機訓練系統(Crisis training system)：

決策小組可透過模擬訓練的方式來發現原有計畫的不足之處加以修正，強化組織的危機管理計畫。在相互討論學習過程中，提供參與決策機會，強化個人組織目標認同。危機管理系統是一種對「決策」有效設計管理的技術。

4. 危機預擬情境(Scenario generation)：

Nunamaker 等學者透過戲劇情境詮釋「危機」，增加成員危機臨場感受，組織管理者應預擬「最糟情境腳本」，預擬最糟糕狀況，再依此規劃危機處理計畫。

5. 危機感應系統(Crisis sensing system)：

Nunamaker 等學者活動管理模式中可看出，組織決策者在危機計畫中將組織所需的有效價值(active values)或所能承受程度傳達至危機感應系統，再由該系統依組織的主要價值，來擬定感應程序。

(二)危機爆發時的因應活動

危機管理是依循此危機發生前所預擬行動準則，對危機進行處置。因此，危機前的準備工作，係在為危機發生時所需完成的目標，提供活動的執行架構。危機的管理，就是為達成危機準備計畫的目標，而所採行的一連串活動，其所追求的目標就是以危機管理計畫的內涵為範圍，並視當時的情境而作適度的調整。因此當危機爆發時，Nunamaker 等學者認為，組織依據原先規劃的危機管理計畫實施，由權責單位執行，以完成組織的危機管理目標。執行機構包括：首先成立危機指揮中心，負責各項指派任務及處理工作；再來是資源管理系統，負責有關解決危機時所需的資源安置、分配及取得等；三是危機情境監測系統，負責對危機情境的發展狀況進行追蹤，並向指揮中心內的決策者報告等。

1. 危機指揮中心(Crisis command center)：

危機指揮中心是由負責決策事宜的決策者及其幕僚、危機處理小組、危機處理專家等組成，在平時狀態下進行訓練；當危機發生時，則改由危機專家體

系負責向危機處理小組傳達重要訊息。此專家體系除向組織的知識庫取得有關訊息，以擬定危機處理法則外，尚須從危機情境監控系統處獲知有關危機情境方面的訊息，並從資源管理系統處取得可用的資料，俾便依危機發展狀況來對資源作分配及運用。

2. 危機資源管理系統(The crisis resource management system)：

Nunamaker 等學者認為，危機資源管理系統如同情境監測系統一樣，其有些功能是自動性的，而有些功能則是用於支援幕僚人員。如此，才能使危機管理小組全力以赴將其注意力集中於策略性的決策上，並確信所作的決定可獲得相當資源起見。其在平時資源管理系統運用資料管理技術，將有關資源作有系統的整理分配。在危機發生時，除持續向危機管理小組報告資源取得及分配之訊息外，同時依管理小組命令對資源的分配及調整；而在執行期間，所有的資源運用狀況，仍需受資源管理系統的監督。

3. 危機情境監測系統(Crisis situation monitoring system)：

危機的發生通常都是由一連串複雜的因素所導致，且都是突然的發生。因此，若無其他相關單位或機構的輔助及提供訊息，則危機管理小組就無法對危機事件的發展，進行追蹤及評估；甚至無法對決策者的指示內容，作明確的分析與判斷，而情境監測系統正好可以彌補這項缺失。

該系統係利用特有的監控技術及良好的溝通網絡對危機進行追蹤，並將所得情報向危機管理小組報告，以使該小組能夠掌握可靠訊息來對危機進行評估，並決定所應採行的因應步驟。此外，危機監測系統亦須對危機計劃中所列的重要指標監測，並向決策群回報，而使決策群不致因危機情境的混亂，而喪失任何重要的訊息。

4. 危機爆發時一危機管理小組的職責及活動

有關此階段危機管理小組的詳細運作包括：(1)建立工作時間表；(2)工作流程安排，充分授權給危機處理人員；(3)注意真正的問題；(4)遵循組織既有的政

策；(5)運用所賦予的管理程序；(6)如有需要可尋求創新，不受既有程序限制；(7)確保資訊能為整個團隊成員所共有；(8)檢視所有的新聞報導及評論；(9)對資訊進行雙重檢視；(10)對受害人及家屬提供協助；(11)進行監督，確保工作完成；(12)預測未來；(13)對成員壓力作控制；(14)維持工作的進度。

(三)危機爆發後的管理活動

在危機事件告一段落後，由危機資源管理系統向危機評估系統報告資源使用狀況，並由該系統作危機處理評估。組織應檢討整個危機管理活動，以充分瞭解危機管理機制是否能有效解決危機？溝通管道是否通暢？資訊設備是否充足？人員是否相互合作？應變計畫執行是否有困難？組織現有的知識是否能對危機作有效的處理？組織成員或決策群體在危機情境下所做決策效果如何等。組織應該彙整所有資料，作為改善危機管理機制的依據。其次，管理團隊應即著手調查危機發生的原因，以徹底解決危機，避免危機再次發生。

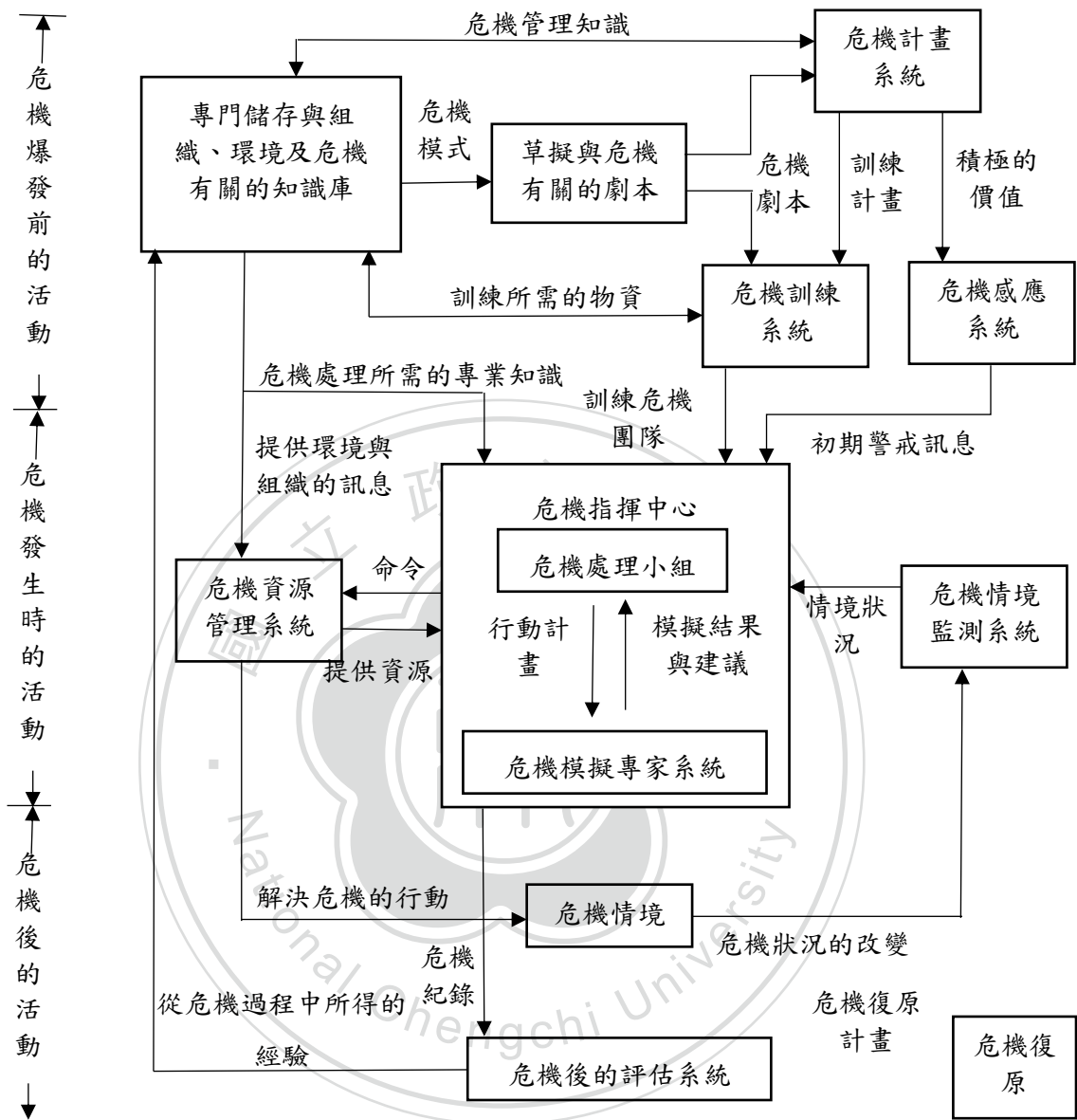


圖 2-1 危機管理的動態模式

資料來源：Jay F. Nunamaker, Jr., E. Sue Weber & Minder Chen, "Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent," Journal of Management Information System, Vol. 5, No. 4(1989), p. 16.

學者詹中原與吳玚雪(2003)提出危機管理的動態管理模式，如圖 2-2：

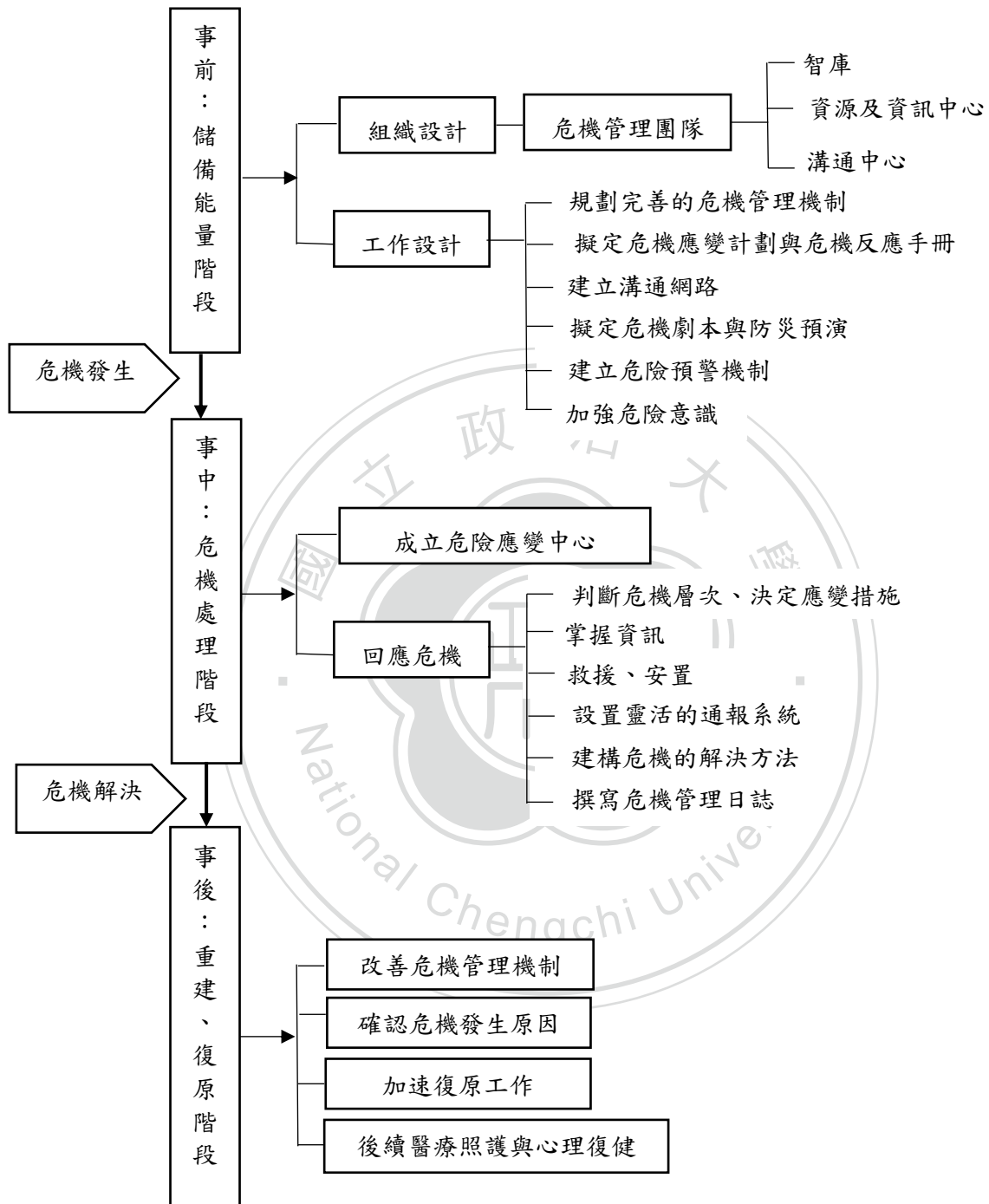


圖 2-2 危機管理的階段 資料來源：詹中原、吳玚雪，2003

上述的動態管理模式圖，將危機發生、危機解決等前後與當下分為舒緩、準備、回應及復原等幾個動態，於各動態階段中，實施不同的管理策略。

伍、危機管理溝通原則

「危機溝通策略」指組織在危機發生時，用以與其利益關係人溝通之言語性或非言語性的內容。綜合 Benoit (2014)、Bradford 和 Garrett (1995)、Coombs 和 Holladay (2014) 以及 Grappi 和 Romani (2015) 等學者的研究，危機溝通策略大致可區分為五類：(1) 否認 (denial)：否認問題事件的發生或存在，或者解釋否認組織發生危機；(2) 轉移焦點 (diversion)：試圖平息事件，或者通過製造新的事件或暫時平息公憤（而非道歉）來分散公眾或媒體的注意力；(3) 藉口 (excuse)：宣稱被指責的組織不應為事件的發生或後果負責，某些因素限制了該組織對事件的控制，企圖降低自身對危機應負起的責任；(4) 合理化 (justification)：宣稱儘管被指責的個體確實應該為事件負責，但說服其他人相信危害不大，是指責方加諸於被指責組織上的標準是不恰當的，以分散危機可能的負面效應；(5) 讓步 (concession)：承認問題事件的存在或者組織將為危機負起一切責任，對事件負責 (Huang, 2006, pp. 191–192)。

Coombs (2014) 強調危機溝通策略主要基於兩個目的來發展策略——幫助外界利益者與維護組織利益；「和解-抗拒」策略則體現不同之目的：「和解策略」反應組織對受害者的同情心與關懷，而防衛抗辯策略則主要立基於維護組織利益，因此傾向拒絕承擔受害者的需求，屬於抗拒策略 (Coombs, 1999)。借鑑 Coombs (1998, 1999) 的概念建構，Huang、Lin 和 Su (2005) 通過實證研究，將上述策略 (Benoit, 1995, 1997; Bradford & Garrett, 1995) 按危機溝通「和解-抗拒」與危機情境「明確-模糊」兩大面向進行配對。若按照由抗辯到接納之面向進行排序，大致排序為否認、藉口、合理化、迎合、修正行動與讓步。考慮到轉移焦點主要的理論貢獻在於「明確-模糊」面向之上，代表模糊回應 (ambiguity)，而非「接納-抗辯」面向，故本研究剔除此項策略，僅考察否認、藉口、辨明與讓步四大策略，以便區分「接納-抗辯」面向效果差異。

現代社會人民權利意識抬頭重視人身安全與財產，加以消費者意識高漲也因此當民眾所遭受的傷害與損失易引起大眾的注意，且每當危機形成時，媒體便會大篇幅報導某件事件，常加深社會大眾認定事件損害異常嚴重。針對此一趨勢許多郵輪業者旅行社與政府單位意識到必須時時準備面對危機的來臨。

陸、政府危機管理模式

行政院 2008 年訂定「行政院所屬各機關風險管理作業基準」，後於 2008 年 12 月 8 日修正部分條文，並修正名稱為「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，指示各部會將此作業基準考慮風險管理及危機處理加入日常作業與決策運作，同時行政院研考會亦制定「風險管理及危機處理作業手冊」，引導各部會機關建立風險管理及危機處理的標準作業程序，並進行實務操作應用。

該手冊內容包含風險管理政策與架構、風險管理規劃、風險管理執行、各部會推動風險管理之建議、危機處理概論。其中危機處理概論包含：正確認識危機、危機的種類、危機處理的目標與策略、危機處理架構及組織職責、危機處理流程及作法、各部會推動危機處理之建議等六部分，輔以實例分析與檢驗標準等相關資料，提供行政單位作為危機處理的參考。

在危機認識部分，手冊指出五項危機辨識原則，分別為(1)第一時間辨識及認識危機；(2)掌握危機演變的趨勢與結構；(3)評估危機影響範圍與層級；(4)分析易遭致危機的時機；(5)整清危機的重要利害關係人。

危機處理的階段手冊採用的分類方式為危機潛伏期、危機爆發處置期與危機善後及經驗學習期等三大階段。危機潛伏期之工作重點包含：危機調查與預測、建立危機早期預警指標與系統、危機辨認與認知、危機處理小組建置、相關資源調查與整備、危機處理計畫擬定、演練與訓練、持續檢討與改善。危機爆發處置

期之工作重點包含：靈敏暢通的警報與通報系統、成立危機處理小組以蒐集資訊診斷危機並確認決策方案、協調跨部會任務與分工合作、執行處理策略、重點即時處理、適時的媒體溝通運作、有效的協調談判。危機善後與經驗學習期工作重點為制定與執行恢復損失之措施與方案，並對危機的再發防止、經驗學習與相似風險提出對策，並回饋到第一階段的步驟群裡。

另外危機管理量化研究上，Daniel Henstra (2010)透過專家文獻回顧中找出30項有關危機管理計畫的關鍵因素，將關鍵因素淬鍊後綜合為一評量表，透過此一評估準則量化評估危機處理中緊急應變計畫實施的績效是否得當。

第二節 跨域治理及溝通協調策略

壹、跨域治理定義

跨域意涵可指涉國家內行政部門與行政部門之間，抑或超過國家層級之區域為範圍，意即跨域有跨越領域或管轄權之意，從理論與實務上來看，公私部門也有許多合作關係；很多時候公私部門之間會受到共同價值願望的指引，產生自發性的合作行動，而形成一種非正式的網絡關係（Peters, 1997; Gazley, 2008）。

近年來，公共政策和公共行政學者對跨部門對複雜問題的反應投入了相當多的關注，例如環境保護 (Jordan和Lenschow 2010)，氣候變化(Biesbroek等人 2010)，金融危機(Provost和Gieve 2012)，教育(Woo 2018)，公共衛生(Trein 2017a)，恐怖主義(May, Jochim和Sapotichne 2011)，農業(Chinseu, Stringer和Dougill 2018)和失業(Champion和Bonoli 2011)。此類政策問題通常會跨越政策部門，行政組織和國家的傳統界限，並需要在各個層面上採取協調一致的對策。

治理則包含統治過程中所有制度層級和互動關係。基此，定義跨域治理為

跨越轄區、跨越機關組織的整合性治理作為。不同部門間因業務功能重疊模糊，導致權責不明、無人管理或涉及他機關職掌而導致問題時，有賴不同行政部門間或公私部門間共同參與、相互協調以及分享資源，以有效達成共同目標或解決共同問題。

一、網絡治理

現今全球化組織理論對於跨域關係的討論的複雜性增加。網絡係指一群組織成員基於資源依賴需求相互產生連結，而與其他組織產生區隔。也因此網絡組織之間的互動、合作、競爭關係或是採取的策略，逐漸受到組織理論學者的關注與重視，進而發展出對於公私部門組織之間形成網絡關係的討論(馮遠耀，2004;朱鎮明，2005)。網路裡行動者群包括組織中參與行動執行行動者，因行動者間以溝通、友誼或支配形成單向或雙向關係(顏靖璇，2007;謝素禎，2008)。行動者間若享有共同的利益，並認知到合作是達成共同目標的最佳連結途徑時，彼此就會集中交換資訊及資源，以達成共識並解決問題(陳明惠、陳相甫，2008)。網絡治理目前被視為最適宜處理複雜的組織間問題，因為網路治理可以促進組織間各式各樣行為者、夥伴的溝通，也因此網路治理最重要的要素就是溝通協力關係。

主政的公部門面對郵輪霸船時危機處理，雖是必然而且重要的參與者，但不是唯一，仍需與船務代理業或銷售郵輪旅遊產品及票務的郵輪公司或其委託之旅行社業者及其業務有聯繫、有依存度的行為者(如消保官、觀光局)危機處理時透過跨域溝通發揮協調、調適、合作、聯盟建立等功能，化解郵輪霸船危機事件。

二、新管理體制理論(New managerial regime theory)

針對跨域治理面向時，不論是中央及地方政府，私部門間的社區組織、企業組織或非營利團體等各行動者在互動中，皆涉及行政、社會、經濟等各種層面運作。為使組織能作更有制度的安排，新管理體制理論指出各行動者之間，因相關誘因參與協調、合作產生一種「策略性夥伴關係」合夥觀念，並使參與者進而達成目標。而各行動者參與上述系絡活動時，必須分享權力，使夥伴間更有意願合作並降低交易成本，必須有足夠誘因讓相關行動者投入；以及相關權力下放，賦予相關參與行動者更多權責與彈性，從而共同合作解決問題達成集體目標(林水波、李長晏 2005)。

三、協力關係：

Wood 及 Gary 兩位學者針對協力的定義為：「協力是一種過程，由具自主性的參與者，彼此透過正式與非正式的協商管道互動，共同創造出規則，進而透過此一架構規範與管理彼此之間的關係，促使參與者在議題處理中共同決定和執行；而這種過程結合了規範分享與共益互動。」(林淑馨，2017)。協力關係是最易形塑跨部門公私組織之間的穩定網絡安排，不但能使公私部門間的協力過程，有效促進公部門及私部門間利益和目標之達成，而這結果是公私部門各自獨立行動所無法獲致的好處 (Lowndes & Skelcher, 1998: 318; Ysa, 2007: 36; Glasbergen, 2007: 5-6; O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 6)。因此，面對郵輪霸船危機處理時，公部門及公私部門協力關係的互動屬於水平雙向而不是垂直單向。行動者間的溝通也需暢通良好，對危機事件處理方向及目標要有共識，如此協力運作才能有效率運作處理危機事件達成共同的目標。

貳、跨域溝通協調

一、跨域溝通協調定義

溝通(communication)乃指成員間意念的傳達，唯有經由人與人之間意念傳達，訊息和想法才能夠流通。然而,溝通不僅是傳達意念而已，它還必須被他人瞭解。因此溝通必須同時包括意念的傳達和瞭解，Anderson 與 Narus(1990)將溝通定義為「組織成員間以正式或非正式彼此傳遞有意義且即時訊息」，該定義所強調的是交換訊息的即時性，而非訊息的質量。

協調(coordination)則可代表部門間的互動，Fayol(1949)認為協調是管理五大功能之一；Thompson(1967)則指出組織設計原則是依據部門間的互動性所建立的協調機制，研究指出組織間整合協調機制的運用與配適，有助於提昇績效(Lawrence & Lorsch, 1967; McCann & Galbraith, 1981; St. John & Rue, 1991)。韓廣彥(2005)在研究跨部門溝通與協調及其原因分析，整理出三種類型:(一)分歧型：公部門及私部門考慮問題的出發點不同，對霸船事件處理的方式及態度也就不完全一致。(二)迴避型:跨部門間環節出問題，雙方基於某些考量(如不願承擔責任，不願部門利益受損等)迴避某些面向。(三)矛盾衝突型:當公部門與私部門溝通與協調中無法即時解決分歧或衝突時，溝通時就會產生衝突及矛盾。

二、跨域溝通協調合作機制

公私部門合作通常為了達成共同目標或解決問題而進行資訊與資源之交換與互動。Galbraith(1973)提出整合機制，可提升跨部門間的協調強度:在穩定狀態下，會採用正式化的規則、程序進行跨單位互動；當異常事件時，組織便發展出規劃系統以提高功能部門間的協調程度；但當組織面對一個劇烈動盪的環境時，上述的協調機制均不足以提供必要的資訊，組織需要增設水平連絡角色或成立任務團隊來幫助各功能部門進行協調合作。McCann & Galbraith(1981)則指出，組織內各功能部門間的協調機制包括：向上指派、規則控制、規畫程序、人員接觸、協調角色、任務委員會等。方世榮(民 88)整理相關的研究，認為功能部門間的互動協調機制可分為：高階管理、組織結構的改變、模型與整

合程序、正式的決策規劃程序、部門報償制度的修正、增加正式的溝通、第三者協調、非正式溝通，以及電腦網路的運用等。

三、危機管理中的跨域分析

社會網絡分析一開始是從社會學的人際互動研究開始，說到其在公共行政領域的應用，則要從「新公共管理」(New Public Management, 簡稱 NPM)興起後，開始談論「治理」(governance) 的跨領域網絡概念開始。新公共管理概念強調多元、跨部門治理，除了傳統公共行政的政府部門，也將私部門與第三部門納入執行面，形成一個扁平、複雜的跨域治理。跨域治理的概念興起後，傳統政府部門所承攬的公共事務也順勢需要另外其他部門的參與，並協助政府處理公共議題(McKean, 1965)。中央佛羅里達大學(University of Central Florida) 公共行政學院的 Naim Kapucu 教授對於將社會網絡分析應用至緊急災害管理具備相當的貢獻，其強調動態網絡理論(dynamic network theory)應用於緊急災害管理的回應上。一個有效的回應或重建過程，組織間必須形成良好的合作網絡與信任。尤其在公部門、私部門與第三部門間(Kapucu,2005:46)。Kapucu(2005:35)認為跨部門協力主要以「動態網絡理論」與複雜的「漸進系統理論」(adaptive system theory) 作為架構。在其針對 911 事件後，公私部門管理者調查回應之研究中，發現跨部門協力重視組織正式與非正式的關係。其中協力的形式包括組織的團隊、夥伴、聯盟與網絡關係皆反應不同品質的治理結構形式，而不僅有官僚的科層而已(O'Toole, 1997; Powell,1990)。網絡主要在呈現行動者處理災難問題的水平關係(Kapucu, Augustin 和 Garayev 2009: 307)。也因此當危機發生時，跨領域的組織目標與相互關係的運作都是影響的因素。

其中謝楊永(2016)從公部門危機處理跨域治理危基礎，探討台北德翔貨櫃輪擱淺事件，利用文獻分析、個案研究及深度訪談，找出跨域問題的癥結點，對法制面與管理策略提出建議。

參、跨部門協力之關鍵策略

學者 Bryson, Crosby and Stone(2006:55)認為在公部門面臨複雜的公共問題時，跨部門協力可被當成是一個重要的關鍵策略，經過研究之後建立出一個「跨部門協力認知架構」，主要說明組織間合作時由「初始環境」、「過程」、「結構與治理」、「偶然性與限制」、「結果與課責」等五部分構成的關聯性(如圖 2-3)，並由架構中各項構成要件中提出各項主張，以提高跨部門協力之成功率。各項因素如下：

1. 動盪：跨部門合作容易在動盪的環境中形成。
2. 競爭與制度因素：公共政度的制定多會嘗試跨部門合作產生不同的競爭與效果。
3. 召集人：有權力的召集人，將有助於提升跨部門協力的成功率。
4. 對問題的協議：合作協力一開始對問題的協議，會影響到合作的成果。
5. 關係或網絡機制：在最初環境下，與各部門建立起良好的正式及非正式領導及聯繫管道，能夠加速跨部門協力之進行。
6. 形成共識：當各部門達成一致之共識，方向確立就更容易達成目標。
7. 建構領導團隊：領導團隊需要長時間的培養，所以領導者如何帶領任務型編組所產生的團隊，形成凝聚力是一門重要的學問，也是考驗領導者本身的智慧及修煉。
8. 建立合法性：如何建立起合法性的來源，使參與部門受到保障，除了訂定或修正法規外，簽訂保障的契約或協議也可增進跨部門協力。
9. 建立信賴關係：當跨部門間互相信賴時，能夠信任對方的決策及行動，會使任務進行過程更加順暢。
10. 管理衝突：如何有效管理衝突，可以使用資源或協商策略，讓衝突降低會使後續處理過程受到的阻礙降低。

11. 完善整合規劃：在進行任務過程中，如何具體規劃方向為重要的策略，然而各部門提出的規畫意見不同，如何整合成一個大家所能接受且具有共識的規劃，會是任務成敗的關鍵性。
12. 組織成員能力：培育組織成員的能力，除了學習本質學能外，加強溝通的技巧及協調方面的能力，讓組織成員有所成長也是相當重要的環節，成員能力提升後組織整體也會跟著提升。
13. 治理結構：本次治理結構屬於跨部門治理，由公、私部門共同完成任務，因此需要公私協力進行互動，除了跨部門治理結構也包含了公私治理模式存在。
14. 結構設計組成：跨部門協力團體合作結構的組成和任務執行性質會影響協力的成果。
15. 協力型態：跨部門透過談判，合作與行政上或提供服務的夥伴關係。
16. 不平衡權力：當協力關係產生資源分配不平衡，需處理權力資源分配減少不平衡的衝擊。
17. 競爭制度邏輯：競爭制度影響跨部門協力關係，合作可以達成共識，達到期望的結果。
18. 公共價值：如何創造公共價值，也是公部門在處理事件時的重要考量，尤其在跨部門治理時，如何面面俱到讓參與單位創造對社會大眾的價值存在，也是需要在合作當下進行考量的部分。
19. 階層順序的效果：跨部門合作第一層次影響協力過程，包含社交建立，政治資源，人際關係，共識及創新策略。第二層次發生在協力進行，包含新夥伴，協力，共同行動學習跨大合作範圍。第三層次更深一層，需要進化及緩衝夥伴性的衝突建立新的交流協力模式。
20. 彈性與再評估：跨部門協力的法規允許的情況下，能夠保持著適當的彈性去進行應變，讓公部門及私部門在執行時不會綁手綁腳，並在進行過程中

不斷回頭檢視是否妥當，並重新評估其作法，當其藉由彈性與再評估不斷修正後，可當作往後案例之借鏡。

21. 協力投入、過程及產出之監測系統：跨部門協力合作需要透投入、過程及產出結果，使用多元方法蒐集使用數據。
22. 結果與管理系統：蒐集數據後解釋和使用數據以達到解釋數據管理。
23. 與利害關係人合作：利害關係人的處理其實是兩面刃，因為通常都站在反對的一邊，若是能夠取得與利害關係人互相合作，此時受到的阻礙性也會降低；然而若過度順從利害關係人的利益，可能會使公共利益受到傷害，因此如何拿捏分寸也是一大難題。



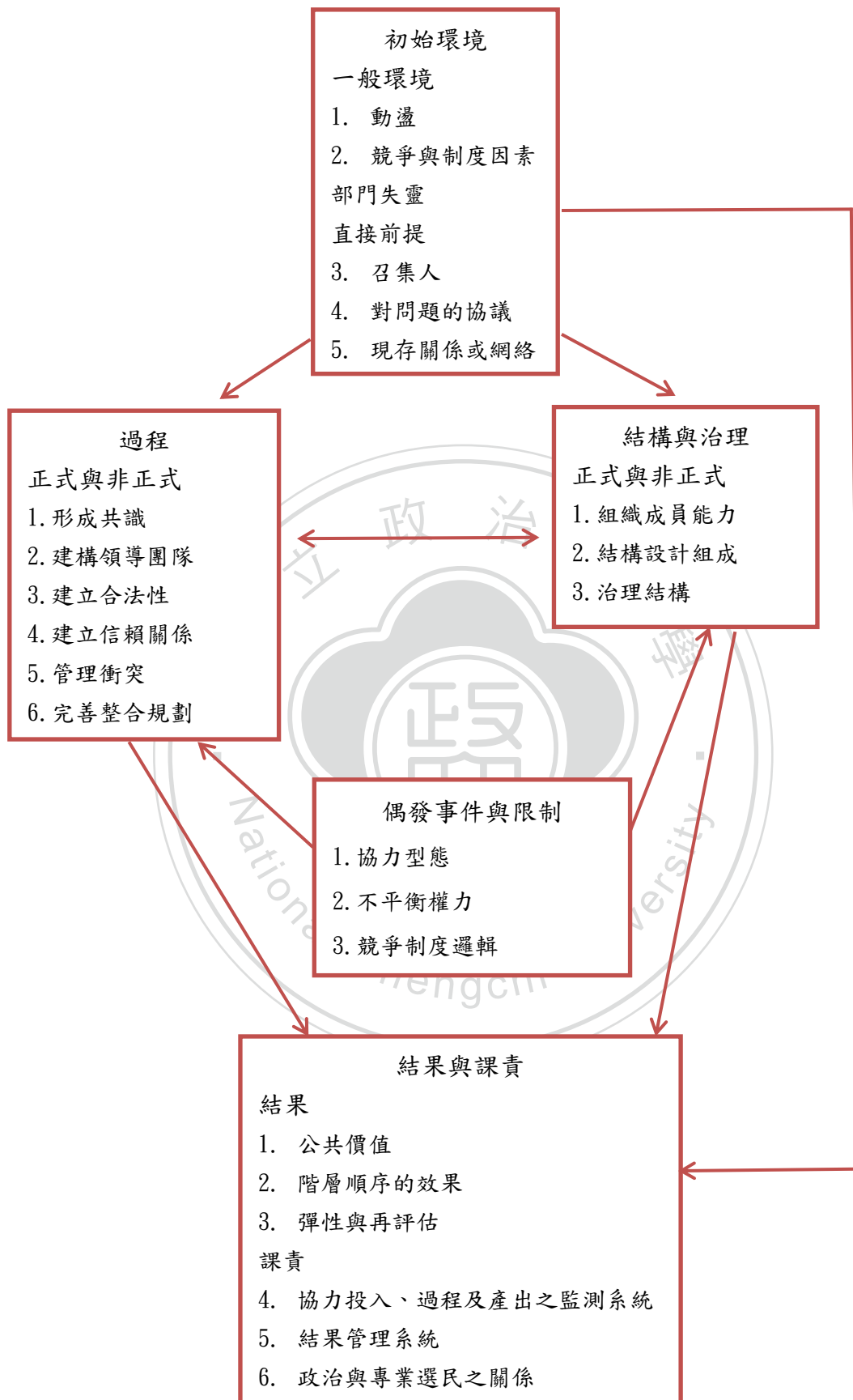


圖 2-3 跨部門協力關鍵策略架構圖 資料來源: Bryson 、Croby and Stone (2006)

第三節 小結

綜合以上學者的看法，危機管理體是一個循環的過程；是個過去、當下、未來環環相扣；危機管理是強調溝通，重視資訊；危機管理重視公私部門跨域合作的過程(丘昌泰，2008)。而本文也將整合危機管理理論中 J. F. Nunamaker 危機三階段理論與詹中原動態管理模式，及結合跨部門協力理論之 Bryson 等人(2006)所提出的協力框架。

在文中對於郵輪危機發展與處理階段的區分，乃採取美國學者 J. F. Nunamaker 等人所提出的危機管理模式，區分為危機爆發前、危機爆發時及危機爆發後三個階段，作為觀察分析與探討危機案例的階段劃分方式。結合詹中原動態管理模式，將危機發生、危機解決等前後與當下分為紓緩、準備、回應及復原等幾個動態，於各動態階段中，實施不同的管理策略。採用兩學者觀點整合的主要優點為：

- 一、以危機管理的觀點來看待危機，而非危機處理
- 二、三個階段的劃分危機發展簡單明瞭不複雜。
- 三、危機管理動態模式是相互影響與循環的，整體效能階與每個階段環環相扣的概念。

另外，本文還要關切的是，郵輪霸船危機管理之跨部門協力，而這部分則是會以 Bryson 等人(2006)所提出的「初始環境」、「過程面向」、「結構與治理面向」、「偶發事件及限制」、「結果與課則」5個構成要件及其中22項之協力框架，作為立論基礎，但因本文本研究郵輪霸船具有危機處理協力的特質存在，故此有些地方及其內容，必須要進行調整與修正。進一步來說，本文郵輪霸船危機之協力機制是由於危機處理的標準作業流程產生的，故本文運用先前所歸納出的這些實務流程剔除無關霸船職責及作業程序，彙整出郵輪霸船危機處理之跨部門協力，進行探討。

第三章 研究設計

本章將陳述本研究之研究架構、研究設計與研究方法，依循研究架構逐步建構本研究設計，再透過研究方法進行分析統計，以深入探討郵輪霸船危機事件中公私部門跨域溝通關鍵因素，以做為未來相關單位協調之參考。

第一節 研究架構

本研究經整理 Nunamaker & Minder(1989)&詹中原等(2003)危機管理的動態模式及 Bryson and Crosby & stone(2006)跨部門協力關鍵策略整合並以郵輪霸船危機處理運作現況，最後整理出郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略因素，其中包含三大構面及 15 項評估準則，並以層級分析法(AHP)進行研究分析。問卷分析及蒐集相關研究文獻外，對郵輪旅客滯留船上政府機關的處理準則，藉由訪談具備充分學識之專家學者後提出其專業的意見與看法。透過層級分析法計算出各項準則問題之權重，找出關鍵因素後分析霸船個案，再利用此關鍵因素來回顧分析過去歷史霸船事件，藉由過去霸船歷史發生事件中，包含檢討報告、新聞資訊等相關資料，來驗證過去歷史事件處理缺失與處置得當的事項是否與關鍵因素相符。專家訪談則回顧公部門面對旅客滯留船上危機處理行政面與規範，作為未來調整實務推動之參考依據。研究架構如圖 3.1。

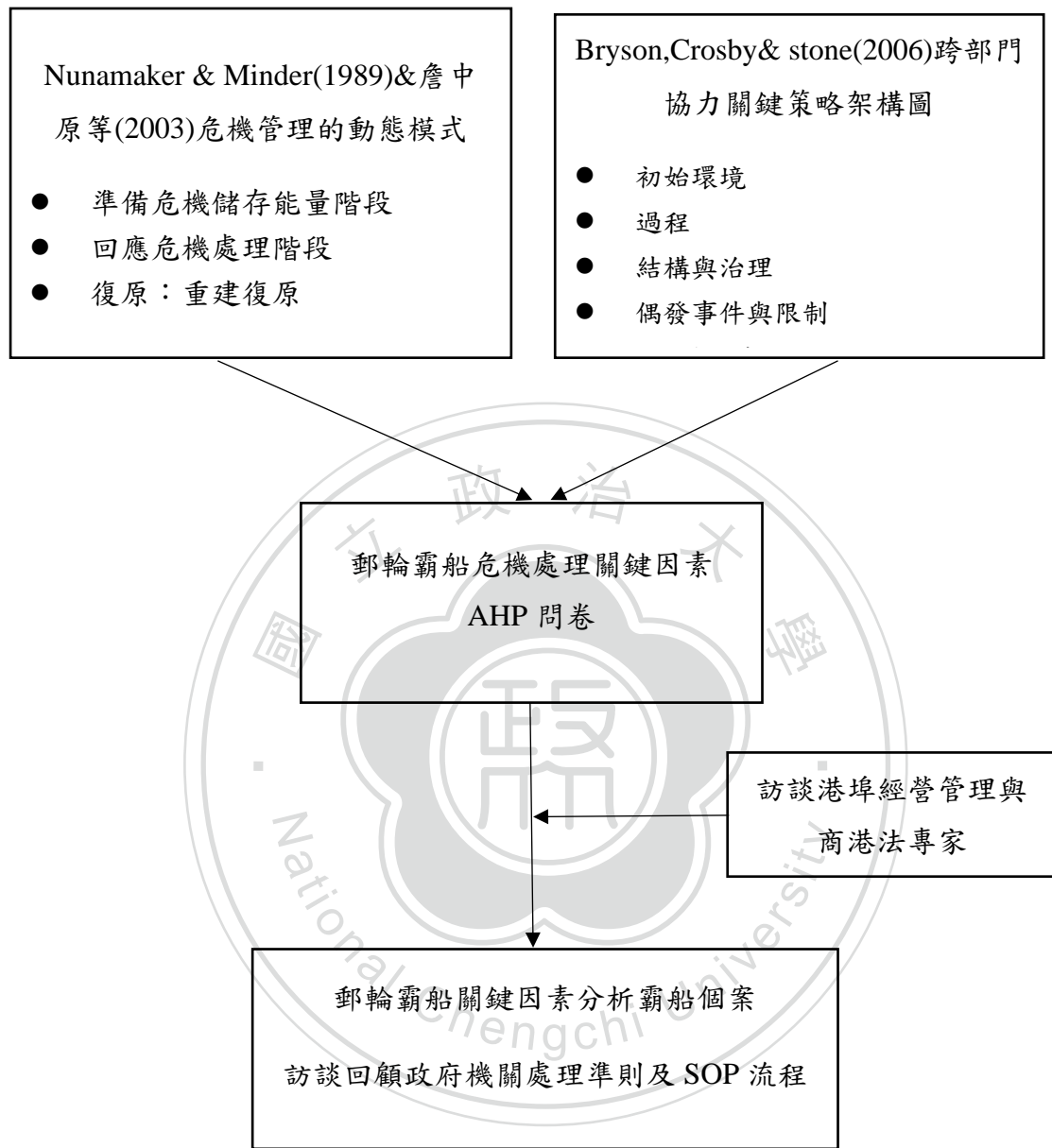


圖 3-1 研究架構 資料來源：本研究整理

壹、危機管理之跨部門協力建構

一、郵輪霸船危機處理運作準則之初步建構

初步以 Nunamaker & Minder(1989)&詹中原等(2003)危機管理的動態模式為主軸，並結合 Bryson,Crosby& stone(2006)跨部門協力關鍵策略，整理出危機管理之跨部門協力郵輪霸船危機處理運作機制，分析結合如下：

Bryson、Crosby and Stone 跨部門協力架構圖包含初始環境、過程面向、結構及治理面向、偶發事件及限制、結果與課責等。

(一)、初始環境

初始環境分成三個部分：一般環境、部門失靈與直接前提。一般環境中包含動盪與競爭與制度因素，在工作中組織之間關係就是直接連結環境，必須參與其他組織共同運作，因此必然增加環境複雜性，迫使組織間減少其不確定性及增加穩定性。包括在準備危機儲存能量階段中，成立智庫、資源及資訊中心、溝通中心，於回應危機處理階段成立危機應變中心等，皆與其他公私組織或部門共同解決危機事件，當然會使處理程序上較單一組織複雜，需加強組織間之聯繫溝通，但可使組織間不確性降低。

部門失靈為單一部門解決問題失敗，所以需要跨部門合作，解決失敗的問題，創造公共價值。危機處理除簡單危機事件外，大多需透過跨部門或組織處理解決。

以上兩部分一般環境與部門失靈皆為危機處理程序中，跨部門合作協調的環境形成原因，但無特定執行層面，因此解釋此部分因素應用於危機處理各個因素中。

直接前提包含召集人、對問題的協議與關係或網絡機制，指力量發起人引發重要公共問題的注意，對問題定義有共識，存在網絡中關係較可達成協力成功。特別於準備危機儲存能量階段，規劃完善的危機管理機制、應變計畫與溝通，當危機發生時可更迅速回應處理。此部分可歸納於危機前期中的建立溝通網路、危機爆發中的成立危機應變小組形成共識。

(二)、過程

過程階段依正式與非正式包括形成共識、建構領導團隊、建立合法性、建立信賴關係、管理衝突與完善整合規劃等六項目，Kapucu and Garayev(2011：371)認為過程中不外乎情況緊急、時間壓力、不確定性及複合型情況等，這些條件對危機應變小組形成負面影響，而這影響將是整個協力過程，因此重要關鍵是危機應變小組對於緊迫狀況能有一個合作及彈性應變。目的皆為於回應危機處理階段回應危機，使處理危機過程依正式與非正式因素來協力彈性處理。此部分可歸納於危機爆發中的成立危機應變小組形成共識與判斷危機、確定與彈性應變措施。

(三)、結構與治理

結構與治理包含組織成員能力、結構設計組成與治理結構，陳秋政、梁筑雅(2009：2-4)指出危機事件發生後大環境動盪造成部門失靈，在危機處理過程及治理結構方面，都是正式與非正式並存現象，許多新生非正式部門成員，基於社會性與自助動機持續投入危機處理行動，這為跨部門協力擴張架構概念(Bryson、Crosby and Stone，2006：45)。於危機處理回應危機處理階段，時常因危機事件當時部分部門或組織失靈，需調度資訊、救援人力、物力等，加入非預定組織加入協力合作，擴張組織以解決危機事件。此部分可歸納於危機前期的加強危機意識與危機爆發中的調度資訊併管理各方利益衝突和調度救援人力、物力與安置民眾。

(四)、偶發事件與限制

偶發事件與限制以危機事件處理時資源需要相互協助使用，甚至是開口契約的調度運作，將加以解決危機事件產生的處理問題；Huxham and Vangen(2005)定義權力不平衡是協力關係為一種資源不信任和威脅到效率，夥伴很難對分享目的的同意(Bryson, Crosby and Stone, 2006: 50)，危機應變中心指揮官即是扮演跨域管理角色，需要解決資源配置等問題，另危機處理過程中無形會產生團隊的功利意識，將轉變危機處理初衷本意時所想要達成結果。因此在成立危機應變中心時，應有明確組織協力間關係，但亦有非正式如口頭契約的調度運作協力關係存在。在掌握資訊與調度資訊上應鼓勵透明與清楚協商，使組織間建立信任制度。為不使危機處理初衷本意模糊，應於事前有規劃完善的危機管理機制、擬定危機應變計畫，使危機事件當下可依危機確定應變措施，避免因責任劃分不清，導致推責或搶功之情形。此部分可歸納於危機前期的規劃完善危機管理機制與擬定危機想定及演練。

(五)、結果與課責

公共價值是正在建立的點，認為跨部門協力維持應該要公共價值的生產(Bryson, Crosby and Stone, 2006: 51)，公私部門協力合作處理危機事件，於處理過程中，因經驗與背景不同，可互相學習提升技能，增強智庫與資源及資訊中心。此因素從準備危機儲存能量階段到回應危機處理階段最後重建復原，皆動態無形提升組織與個人知識技能與夥伴協調關係。

課責在協力是一個特別複雜議題，特別公私部門合作處理危機事件，私部門處理疏失或與公部門銜接不當所形成課責問題，除有法源開罰外，難以直接斷定結果，因此課責制度在公私部門協力合作上，除有法源課責外，難以直接判斷，只能於重建復原階段確認發生原因，檢討與改善危機管理機制，且回顧到

準備危機儲存能量階段修正危機應變機制與加強預警機制等，此部分歸納於危機復原與回饋中的確認發生原因並檢討。

綜合危機管理與跨域理論整理，且將危機處理流程中部分項目為標準作業程序而剔除，另部分職權非航政機關持續監控，因此亦剔除，最後整理成列表如表 3-1：



流程	因素構面	Nunamaker 等學者 (1989)	詹中原、吳 玆雪(2003)	Bryson(2006)
危機前期	危機管理智庫	V	V	
	規劃完善危機 管理機制	V	V	
	建立溝通網路	V	V	V
	擬定危機想定 及演練	V	V	V
	建立預警機制	V	V	
	加強危機意識	V	V	
危機爆發	成立危機應變 小組形成共識	V	V	V
	判斷危機、確 定與彈性應變 措施	V	V	V
	掌握與監控資 訊取得	V	V	
	調度資訊並管 理各方利益衝 突	V	V	V
	調度救援人 力、物力與安 置民眾	V	V	V
	設置靈活的通 報系統		V	
危機復 原與回 饋	改善危機管理 機制	V	V	
	確認發生原因 並檢討	V	V	V
	加速復原工作		V	

表 3-1 危機處理跨域運作機制 資料來源：本研究整理

二、郵輪霸船危機管理之跨部門協力建構修正

初步列表結合 Bryson, Crosby and stone 等學者提出之跨部門協力合併相關項目與文意修改，結合郵輪霸船實務，最後彙整出面對郵輪霸船危機處理之三大構面：

(一) 霸船危機前期：公私部門面對郵輪霸船危機情境事前需儲存解決危機能量。

(二) 郵輪危機爆發：此階段主要是在公私部門面對郵輪霸船危機時處理回應過程。

(三) 霸船危機復原與回饋：此階段在郵輪霸船危機結束後，公私部門重建復原提升成員解決能力，復原與回饋作為。

另 15 項評估準則整理構面與操作性定義說明如下：

表 3-2 郵輪霸船評估構面與說明

構面	郵輪霸船評估準則	操作型定義
霸船危機前期	郵輪霸船危機管理智庫	相關單位代表組成智庫供諮詢，蒐集過往案例及處理模式，使往後處理類似案件有所依循。
	規劃完善郵輪霸船危機管理機制	規劃郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序
	建立郵輪運作相關部門溝通網路	相關公私部門建立溝通網絡，提供郵輪船上狀況、預定進港時間正確情資。
	擬定郵輪霸船危機想定及演練	部門擬定霸船危機「最壞情況」，依此情況預擬霸船危機處理可行之因應方案
	建立郵輪霸船預警機制	旅客不滿出現霸船徵兆未時，與旅客溝通協商安撫情緒。
	加強相關部門郵輪霸船危機意識	加強建立部門成員正確的郵輪霸船危機意識。

表 3-2 郵輪霸船評估構面與說明(續) 資料來源：本研究整理

構面	郵輪霸船評估準則	操作型定義
郵輪危機爆發	成立郵輪霸船危機應變小組形成共識	成立 00 郵輪緊急應變小組，任務、溝通、協調等分工及召集相關單位會商。
	判斷霸船危機、確定與彈性應變措施	危機應變小組依據提供的相關情資，判斷霸船層次，霸船成因，估計影響層面(包含下一趟次郵輪旅客登輪、船席碼頭等問題)
	掌握與監控霸船相關資訊取得	持續蒐集船上旅客意見並回報及補償方案，隨時更新資訊。
	相關部門調度資訊並管理各方利益衝突	應變中心領導指揮及調度資訊：旅客離船事宜、旅客意見、補償解決方案、旅行社及旅客資訊、消費者保護法令、調派船席碼頭等，統籌溝通協調以利管理相互利益衝突
	調度支援人力、物力與安置旅客	調度港務警察警力規畫秩序維護，港務公司設置離船通關動線及旅客協調會場地。觀光局聽取旅行社與消費者意見，消保官提供法令意見。
	設置靈活的通報系統	應變中心建立多元溝通管道(如 LINE 任務群組)將所有資訊傳送到中心，也應協助旅客下船說明補償方案。
霸船危機復原與回饋	改善郵輪霸船危機管理机制	明確公告商港法危害港區安全之行為使霸船事件強制驅離依法有據。另各單位接獲通報後應立即預先協調聯繫權責機關依情資狀況規劃因應作為，與現場協處。
	確認霸船發生原因並檢討	郵輪旅遊特性常因天候或意外事件致須變更航程衍生消費糾紛，若當下未充分告知變更航程導致旅客權益受損，造成旅客情緒不穩霸船抗議。為避免再發生航線變更導致旅遊消費糾紛，往後航線變更需適時向旅客說明，安撫旅客情緒，並迅速提出配套措施。
	加速後續復原工作	瞭解旅客需求執行調解程序，後續召開協調會協商調解或申訴。乘客離船通關完恢復船席調度及港區碼頭作業營運。

貳、問卷設計

綜合上述整理列出面對郵輪霸船危機，公私部門跨域協力問題構面及準則架構如下。

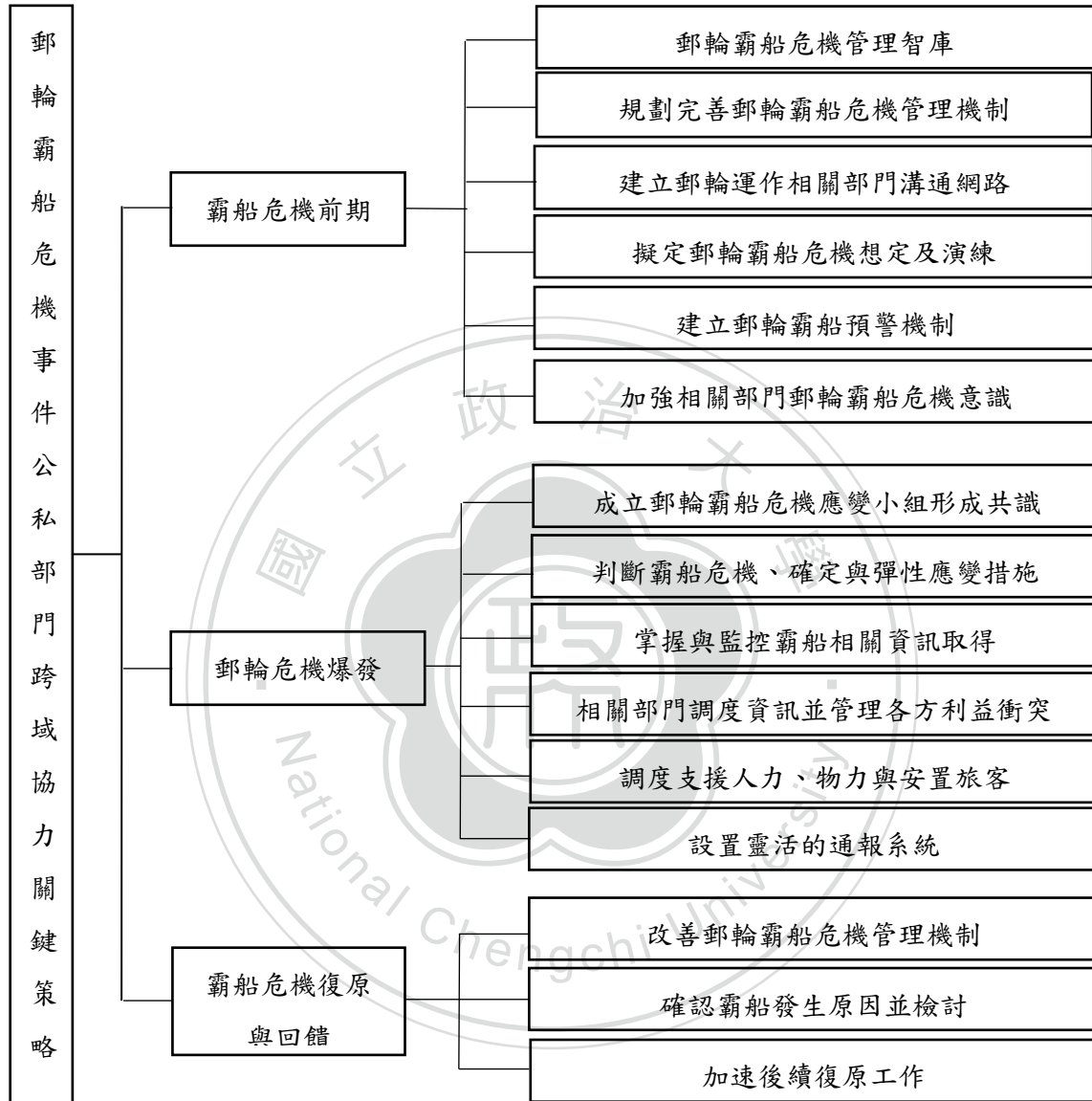


圖 3-2 郵輪霸船危機事件公私部門跨域協調關鍵策略

資料來源：本研究整理

問卷內容說明如下：

本問卷乃針對下圖 AHP 層級分析架構之內容，進行各構面與準則間之重要性兩兩比較，以求取其相對性權重值。故在此需請您對於各表列之左方評比項

目與右方評比項目，予以重要性比較，且勾選合適之位置，(本研究問卷詳如附件一)，下述將列舉3項評比項目為問卷填寫之示範說明。

1. 認為「霸船危機前期」相較於「郵輪危機爆發」為頗重要，比值為5:1，則在左方頗重要5:1欄內打「V」。
2. 認為「霸船危機前期」相較於「霸船危機復原與回饋」為介於極重要與絕對重要之間，比值為8:1，則在右方介於極重要與絕對重要1:8欄內打「V」。

表 3-3 本研究問卷填寫範例 資料來源：本研究整理

構面項目	左邊構面重要性大於右邊									右邊構面重要性大於左邊									構面項目
	絕 對 重 要		極 重 要		頗 重 要		稍 重 要		同 等 重 要		稍 重 要		頗 重 要		極 重 要		絕 對 重 要		
	9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9		
1. 霸船危機 前期					V													2. 郵輪危機 爆發	
																V		3. 霸船危機復 原與回饋	

參、研究方法

層級分析法(Analytical Hierarchy Process ; AHP) 係由美國學者 Saaty 於 1971 年擔任美國國防部規劃工作時，所發展出的一套系統決策方法。陳昭君 (2003)主要應用在不確定(Uncertainty)情況下及具有數個評估準則的決策問題上。階層結構有助於決策者對事物的了解。層級分析法是將複雜且非結構的情況分割成數個組成成分，安排這些成分或變數為階層次序，將每個變數的相關重要性利用主觀判斷給予數值；綜合這些判斷來決定哪一個變數有最高優先權，以利決策思考。

一、層級分析法(AHP)基本假設

Saaty(1980)發展層級分析法的目的是將複雜問題系統化，並透過量化方式給予綜合評估。其基本假設主要包括下列 9 項：

1. 一個系統可被分解成許多種類(Classes)或成份(Components)，並形成有像網路的層級結構。
2. 層級結構中每一層級的要素均假設具獨立性(Independence)。
3. 每一層級內的要素，可以用上一層級內某些或所有要素作為評準，進行評估。
4. 比較評估時，可將絕對數值尺度轉換成比例尺度(Ratio Scale)。
5. 各層級要素進行成對比較後，可使用正倒值矩陣(Positive Reciprocal Matrix)處理。
6. 偏好關係滿足遞移性(Transitivity);不僅優劣關係滿足遞移性(A 優於 B 優於 C 則 A 優於 C)，同時強度關係亦須滿足遞移性(A 優於 B 二倍 B 優於 C 三倍則 A 優於 C 六倍)。
7. 完全具遞移性不容易，因此容許不具遞移性的存在，但需測試其一致性(Consistency)的程度。
8. 要素的優勢程度經由加權法則(Weighting Principle)而求得。
9. 任何要素只要出現在階層結構中，不論其優勢程度有多小，均被認為與整個評估結構有關，而並非檢核階層結構的獨立性。

二、層級分析法(AHP)實施步驟

層級分析法同時具有能整合質或是量層面之各種有用的資訊，使決策者能根據本身的瞭解與經驗給予判斷。其運作上有三個原則，如表 3-4 所示：

表 3-4 層級分析法三大運作原則 資料來源：鄧振源、曾國維(1989)

原則	意義	工作重點	輸出結果
1. 問題的確認與解構	對問題進行瞭解，並以層級之形式重新組織	建立層級	層級(Hierarchy)
2. 主觀判斷的辨別與比較	透過評比尺度以分辨並比較出準則間誰優誰劣等性質	評比尺度的應用與評比矩陣的建立	局部優先值(Local Priority)
3. 合成	將評比結果整合而得出一綜合結果	利用加權原理將局部結果整合為整體結果	整體優先值(Global Priority)

此法利用層級結構的關係，將複雜的問題由高層次往低層次逐步分解，由相關決策人員進行評估，匯集評估最終求得各方案之優勢比重值，比重值越大的方案被採納的優先順序越大。層級分析法主要包括以下三個階段：建立層級結構、各層級要素間權重的計算、整體層級權重的計算。

第一階段：建立層級結構

層級為 AHP 系統結構的骨架，層級的多寡視系統的複雜性與分析所需而定。建立層級由自最高層級依次定義每一層級之意義及因素。但層級結構並沒有一定的建構程序，主要應將影響系統的要素加以分解成數個群體，每個群體再細分成數個次群體，逐層往下建立層級結構，以最高層級的角度檢視不同層級對系統的相互影響，及階層中各因素的交互影響。其層級結構如圖 3-3 所示。

在建構層級時應注意以下各點：

1. 最高層級代表評估的最終目標。
2. 儘量將重要性相近的要素放在同一層級。

3. 層級內的要素不宜過多，依 Saaty 的建議最好不要超過 7 個，超出者可再分層級解決，以免影響層級的一致性。
4. 層級內的各要素力求具備獨立性，若有相依性(Dependence)存在時，可先將獨立性與相依性各自分析，再將兩者合併分析。
5. 最低層級的要素即為替代分案。

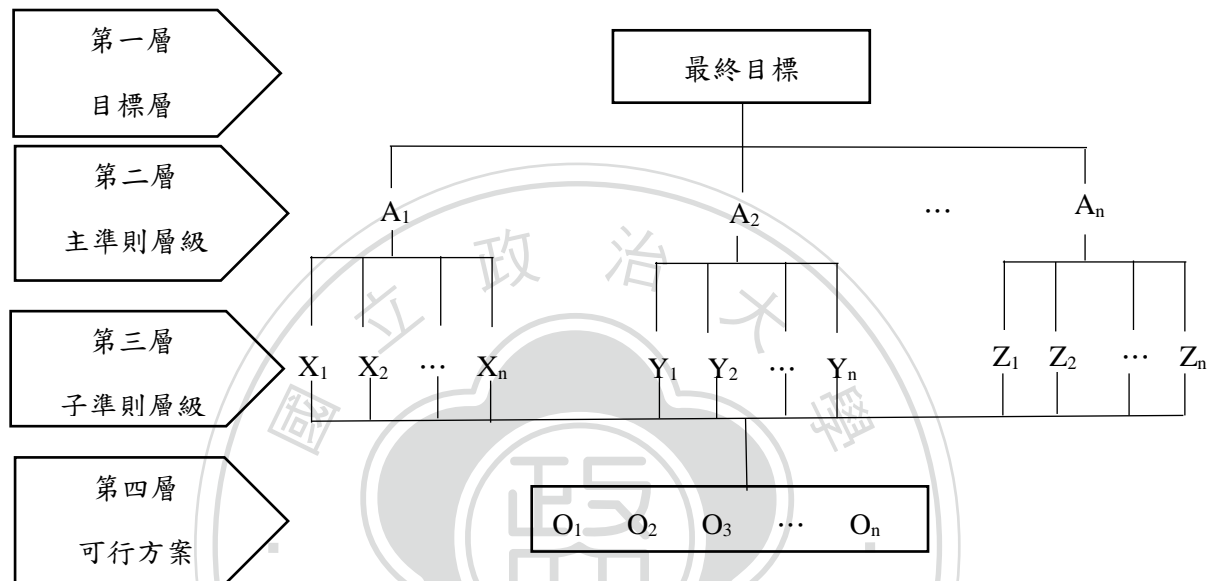


圖 3-3 層級結構示意圖

資料來源:鄧振源、曾國雄(1989)

第二階段：各層級要素間權重的計算

此階段可區分為下列三步驟：

1. 建立各層級之成對比較矩陣

某一層級的準則，以上一層級某一準則作為評估基準下，進行準則間的成對比較；若某一層級中共有 n 個準則時，則決策者必須進行 $n(n-1)/2$ 次的成對比較。成對比較之數值係以評比尺度(1/9,1/8,...,1/2,1,2,...,8,9)來表示，各尺度的意義與說明參見表 3-5，而比較的結果，即成為比較矩陣 A 之元素，比較矩陣 A 可表示如下：

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & w_1/w_2 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & 1 & \dots & w_2/w_n \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & \dots & 1 \end{bmatrix} \text{式(1)}$$

其中 $a_{ji}=1/a_{ij}$ ， $a_{ij}>0$ ， $\forall i,j$ ， $i,j=1,2,\dots,n$ 代表要素 i 相對於要素 j 之重要性。此對比較矩陣 A 稱為正倒值矩陣(positive reciprocal matrix)。

表 3-5 AHP 的評分尺度與說明 資料來源:鄧振源、曾國雄(1989)

評分尺度	定義相對重要性	定義相對強度
1	同等重要 (Equal Importance)	等強(Equally) 兩比較準則具相等重要性
3	稍重要 (Weak Importance)	稍強(Moderately) 經驗與判斷稍微傾向喜好某一準則
5	頗重要 (Essential Importance)	頗強(Strongly) 經驗與判斷稍微傾向喜好某一準則
7	極重要 (Demonstrated Importance)	極強(Very Strongly) 經驗與判斷強烈稍微傾向喜好某一準則
9	絕對重要 (Absolute Importance)	絕強(Extremely) 經驗與判斷強烈絕對喜好某一準則
2,4,6,8	相鄰尺度之中間值	需要折衷值時
各數之倒數	B 對 A 比較或劣勢比較時，以符合一致性。	

2、求算特徵值與特徵向量

成對比較矩陣取得後，下一個步聯為計算各層級要素的權重。利用數值分析中的特徵值(eigenvalue)解法以求得各比較矩陣之特徵向量(eigenvector)。計算方式為依據 Saaty 所提出的行向量平均值標準化公式，先將比較矩陣中各行因素除以該行因素值總和，再將相除後的各因素值按列加總後計算平均值，以求得各列特徵向量值，如式(2)所示：

$$w_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^n a_{ij}} \quad i, j = 1, 2, \dots, n \quad \text{式(2)}$$

接著將式(1)成對比較矩陣 A 乘以式(2)特徵向量值 w，求得新的特徵向量值 w'，如式(3)：

$$w' = A \times w = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} w'_1 \\ w'_2 \\ \vdots \\ w'_n \end{bmatrix} \quad \text{式(3)}$$

最後計算最大特徵值 λ_{\max} ，如式(4)：

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \left(\frac{w'_1}{w_1} + \frac{w'_2}{w_2} + \dots + \frac{w'_n}{w_n} \right) \quad \text{式(4)}$$

3、一致性檢定

一致性檢定之目的在檢視評估情形是否滿足優劣關係與強度關係之遞移性，亦即利用一致性比率(Consistency Ratio；CR)檢定所作的評估有無不一致或主觀評價之矛盾。Saaty 建議以一致性指標(Consistency Index, C. I.) 與一致性比例(Consistency Ratio, C.R.)來檢定成對比較矩陣的一致性。

(1)一致性指標(C.I.),如式(5)： $\lambda_{\max} - n$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad \text{式(5)}$$

當 C.I.=0 表示評估者前後判斷完全符合一致性；C.I.>0 則表示前後判斷矛盾不符合一致性。但 Saaty 認為 C.I.≤0.1 其誤差值在可容許範圍。

(2)查表求得隨機指標(RI)

隨機產生之正倒值矩陣的一致性指標稱為隨機指標(Random Index R.I.)，R.I. 是由美國 Oak Ridge National Laboratory 所發展出來(Saaty,1980)，在不同的階數下所對應的隨機指標，如表 3.6 所示。

表 3-6 正倒值矩陣在各階數下所對應的隨機指標 資料來源：Saaty(1980)

階數	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
R.I.	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.58

(3)一致性比率(C.R.)如式(6):

在相同階教矩陣下 C.I.值與 R.I.值的比率，稱為一致性比率(Consistency Ratio,C.R.)，若 $C.R. \leq 0.1$ ，代表一致性程度令人滿意。

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} \quad \text{式(6)}$$

第三階段:整體層級權重的計算

各層級準則間的權重計算後，再進行整體層級權重的計算，像由各層級的權重相乘加總來求計算。其步驟有兩項：進行整體居級的一致性檢定，再計算整體層級的總優先向量。

1. 整礎層級的一致性檢定

$$C.R.H. = C.I.H./R.I.H.$$

層級一致性比率以 C.R.H. (Consistency Ratio of Hierarchy) 表示。

層級一致性指標以 C.I.H. (Consistency Index of Hierarchy) 表示。

層級隨機指標以 R.I.H.(Random Index of Hierarchy) 表示。

而 $C.R.H. \leq 0.1$ 時，則整個層級一致性達到可接受的水準。

2. 計算整礎層級的總優先向量

整個層級若達一致性檢定，最後將各階層要素之相對權數加以整合，以求算整個層級的總優先向量，而所算出的向量即代表各決策方案對應於決策目標的相對優先順序。

簡言之即透過設計問卷調查，並針對樓面部分兩兩相比，以計算其權重值，進而瞭解各項樓面之相對重要程度其次就每一評估樓面之考量下，進行各項準則之兩兩相比。計算其權重值，以瞭解各項準則在不同評估構面下之相對重要程度。在通過一致性的檢驗下，整體評估與分析可得優先處理之順序或建立合適方案。

透過專家學者問卷調查，找出重要關鍵的核心因素，以集思廣益，並建立共識。在遇到霸船危機時，啟動應變機制，公私部門相關單位成立應變小組，跨域溝通協助處理旅客滯留狀況。在港區發生郵輪旅客霸船事件或有發生之

虞，相關公私部門需於第一時間內跨域協調應變事宜，以利迅速處理郵輪旅客霸船事件維護國家形象及維持港區秩序。構建面對霸船危機時相關公私部門跨領域溝通協調策略方案的層級架構，並求算各準則之權重，求算最終評估項目值，最後透過推論選擇關鍵因素。

肆、研究對象與調查實施

為使本研究結果能更符合旅客霸船事件處理之現況，以公部門(航港局、消保官)、私部門(船公司、船務代理業、旅行社、港務公司)、學界、旅客做為研究對象。將問卷發放予各研究對象，期間亦視必要性向研究對象說明本研究之目的與各項構面與準則之內涵，以做為問卷調查之實施作法。待問卷回收後，依研究方法進行分析，各項構面、準則含基本資料之分析結果，將詳述於第五章之調查結果分析。

第二節 研究設計

壹、訪談提綱

本文所使用的研究方法有兩種：分別為 AHP 層級分析法和訪談專家學者。本文透過 AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力五項關鍵因素後，進一步發展出本文的訪談提綱之內容，透過訪談專家學者進行研究。

本研究是採用半結構式訪談法，研究者事先準備一個訪談提綱，根據自己的研究設計對受訪者提出問題。在訪談過程中，研究者一方面會鼓勵受訪者提出自己的問題，另一方面也會依據當下的情況對自身的用字遣詞，問題形式及問題的順序等，來進行適當的調整(陳向明，2002)。研究者主要依據研究問題、研究架構及 AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力關鍵因素設計出訪談目的，再由訪談目的來設計訪談提綱。另外，為了讓本文的訪談更具合理性，研究者也會調整部分訪談問題，本文設計訪談提綱，分別是航港局高階主管與海洋大學海事行政法學者，而以下將對這些研究對象的訪綱問題與訪談目的來進行說明。

表 3-7 訪談提綱設計 資料來源：本研究整理

訪談目的	訪談問題	訪談對象
瞭解郵輪霸船危機發生，現行應變小組公部門與私部門間協調，及重要關鍵因素中掌握與監控霸船相關資訊取得通報，與處理準則及 SOP 流程探討與理論印證。	貴單位如何獲得霸船危機情資？其通報系統為何？	航港局主管
透過國外相關運作機制，針對國內現況、處理準則及 SOP 流程做為推動參考。	其他國家面對有關郵輪、旅客、運送人間之調處機制為何？	海洋大學學者
透過專家學者的角度，從實務面及法規面分析，郵輪霸船危機處理操作模式。	面對現行霸船實務公私部門應扮演何種角色？處理機制？港口管理機關是否要介入？	航港局主管、 海洋大學學者
勸導或強制旅客離船之法源依據及修法建議。	若旅客堅持不下船，政府機關是否會使用公權力作為調處依據進而強制離船？或是安置旅客等其他應變措施？	航港局主管、 海洋大學學者
針對郵輪霸船危機處理現行流程與法規面之相關建議。	有關郵輪霸船之建議？	航港局主管、 海洋大學學者

貳、訪談對象

本研究對象選擇原因，在資料蒐集及透過 AHP 層級分析法的過程中，研究者以電話的方式，對於郵輪霸船危機處理較為熟悉航政機關的高階主管及學者來進行邀訪，針對本文相關的研究問題帶給研究者更多的相關資訊與建議。本研究的訪談期間在 2020 年 5 月進行。然而，有些受訪者因公務繁忙，無法接受研究者的訪談，因此研究者有實際訪談到對象共只有 2 位。訪談完畢後，研究者將這些訪談資料轉成訪談紀錄，以利後續的分析與整理。本文的訪談對象共 2 位，為航港局高階主管與國立臺灣海洋大學教授，受訪者基本資訊及條件選取如表 3-8 所示。

表 3-8 訪談受訪者基本資訊 資料來源：本研究整理

機關	身分	代碼	選取標準
交通部航港局	高階主管	A	郵輪霸船危機處理跨單位溝通協調部門為航港局，本次訪談人員為航港局當時執行協調官員，以瞭解跨公私部門彼此協力及危機處理之狀況。
國立臺灣海洋大學	航運管理學系 副教授	B	霸船危機處理準則與重要關鍵因素相關法規關聯，透過海事行政法專家，提供相關意見。

參、研究倫理

為保障同意受訪者的權益，本研究會遵守匿名(anonymity)與保密性(confidentiality)的原則，充分告知本研究的目的，並且不會讓首訪者的身分曝光，讓外界無法探知訪談內容是某一特定對象所提供的資訊。此外，本研究在

進行研究時，會秉持著誠實的態度，並對研究對象公開說明本研究的目的、程序等，也會避免欺騙的行為，以避免訪談對象不愉快或被欺騙的感覺。因此，綜上所述，本研究在蒐集資料到分析研究結果與資料呈現時，會屏除個人主觀印象，並以客觀、公正和中立的立場來做研究的推論，不會故意排除負面及非預期的研究資料，使讀者能充分且完整的掌握客觀的研究結果，避免因個人主觀的操控，而失去了本研究的可信度。

肆、資料處理及分析

本研究之訪談資料整理部分，首先透過 AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力五項關鍵因素後，加入目前我國霸船危機處理流程現況、過去霸船歷史案件與政府機關法規研究案與學術論文等。AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力五項關鍵因素將於第五章第一節分析說明，我國霸船危機處理流程現況、過去霸船歷史案件將於第四章整理說明，再綜合以上內容進行訪談提綱依據，透過訪談後整理內容，將於第五章第二節說明深度訪談結果分析。

第四章 霸船滯港案件之相關法規及現況分析

第一節 霸船滯港相關法規

壹、郵輪法規現行通則

現行外國籍郵輪進入我國國境停靠時，依據航業法第 28 條規定「外國籍船舶運送業非依法設立分公司或委託中華民國船務代理業代為處理船舶客貨運送業務，不得在中華民國境內攬運客貨。」查現有郵輪公司均屬外國籍船舶運送業且以外國籍郵輪在臺營運，均未成立船舶運送業在臺分公司或委託中華民國船務代理業代為處理客運業務(招攬旅客及銷售客票)，僅委託本國船務代理業代為處理進出港業務。也因此目前停靠行駛臺灣國際商港之郵輪操作模式均為，外國籍郵輪公司未成立船舶運送業在臺分公司或委託中華民國船務代理業代為處理客運業務，而是成立旅行社營運原因，主要是為符合發展觀光條例第 27 條，得以招攬或接待觀光旅客，並安排及銷售旅遊、食宿及交通、設計旅程等專屬於旅行業特許業務，且依同法條規定非旅行業者不得經營旅行業業務。有關郵輪旅遊消費類型及其經營模式與法律依據相關說明如下圖 4-1。

郵輪旅遊消費類型

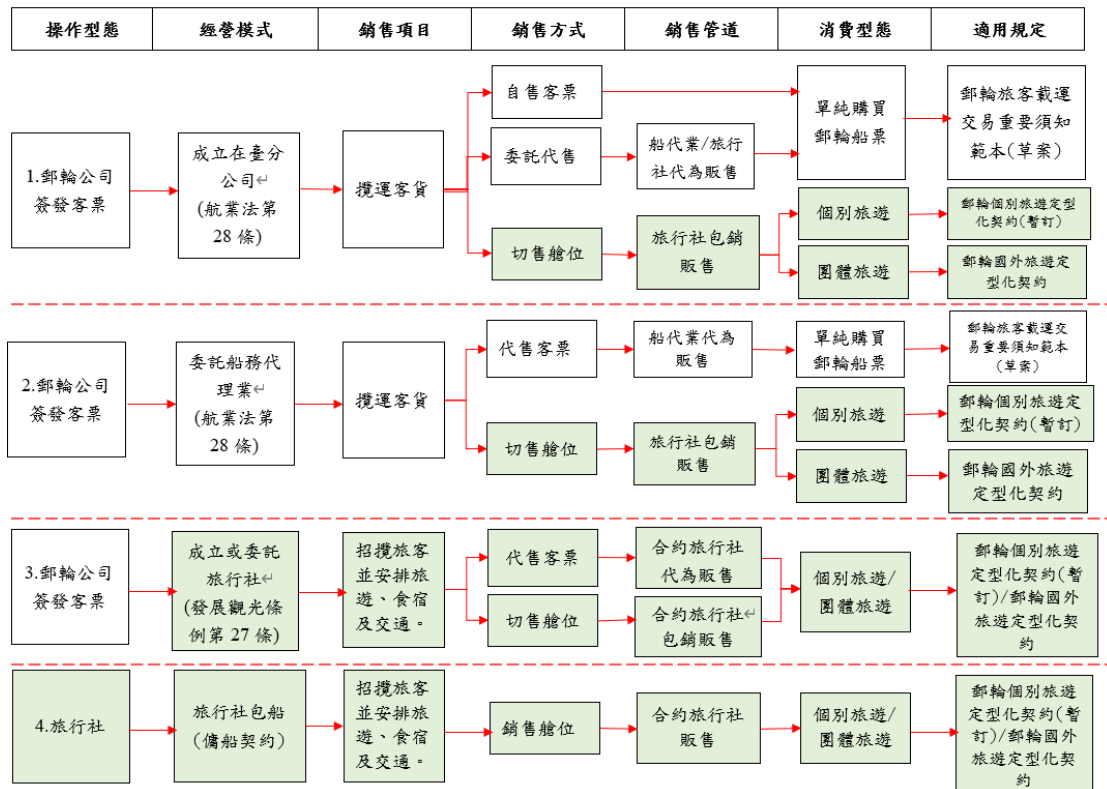


圖 4-1 郵輪旅郵消費型態 資料來源：交通部航港局

貳、郵輪霸船法規及業別管轄

郵輪爭議應分為前端產生霸船滯港及後端事後對郵輪的消費爭議處理兩部分。郵輪霸船滯港依商港法第36條、第40條、第65條及刑法第306條規定。按商港法第36條規定：「商港區域內，不得為下列行為：……三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。……」第40條規定：「商港區域內為下列行為者，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意：……十、其他有關妨礙船舶航行安全或危害港埠作業、設施之行為。」另依商港港務管理規則第20條規定：「港區內之船舶及浮具，不得有下列之行為：……十、其他經航港局或指定機關公告及商港經營事業機構報經航港局公告妨害港區安全之行為。」是以，航港局為維護港區秩序依職權範圍內做霸船事件的處理，霸船滯港危機係基於發生地位於港口，因此航港局需立即第一線處理。涉及郵輪旅客霸船滯港處理部分，於103年11月4日航務字第1031611067號函頒「郵輪旅客消

費爭議運作機制」霸船處理標準作業程序暨107年9月27日航務字第1031611067號修正後「郵輪旅客消費爭議運作機制」霸船處理標準作業程序(圖4-2)。此作業程序說明航港局於國際郵輪旅客滯港事件發生或有發生之虞，航港局及相關單位(船務代理業、船公司、旅行社、觀光局、消保官、航港局、港務公司、港務警察總隊和CIQS單位)應預為因應，依權責處理。另增訂客船乘客增訂客船乘客離船協議書與乘客申訴書，並納入旅客霸船事件處理流程中，作為勸導乘客儘速離船。

實務操作面上俟郵輪進港，航港局會同相關單位先上船安撫及引導霸船旅客下船後再協調，因外籍郵輪係該船旗國領土之延伸，船方有權強制驅離應下船旅客，以保護我國民之立場，交通部航港局經船方同意登輪安撫旅客下船並安排會議室或提供之場所供郵輪旅客與消保官、交通部觀光局進行協商，俟各相關單位進駐後召開協調會，因旅客係與旅行社簽訂契約，依據消費者保護法第7條及第9條規定應由旅行業主管機關觀光局協調處理。

郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序-霸船

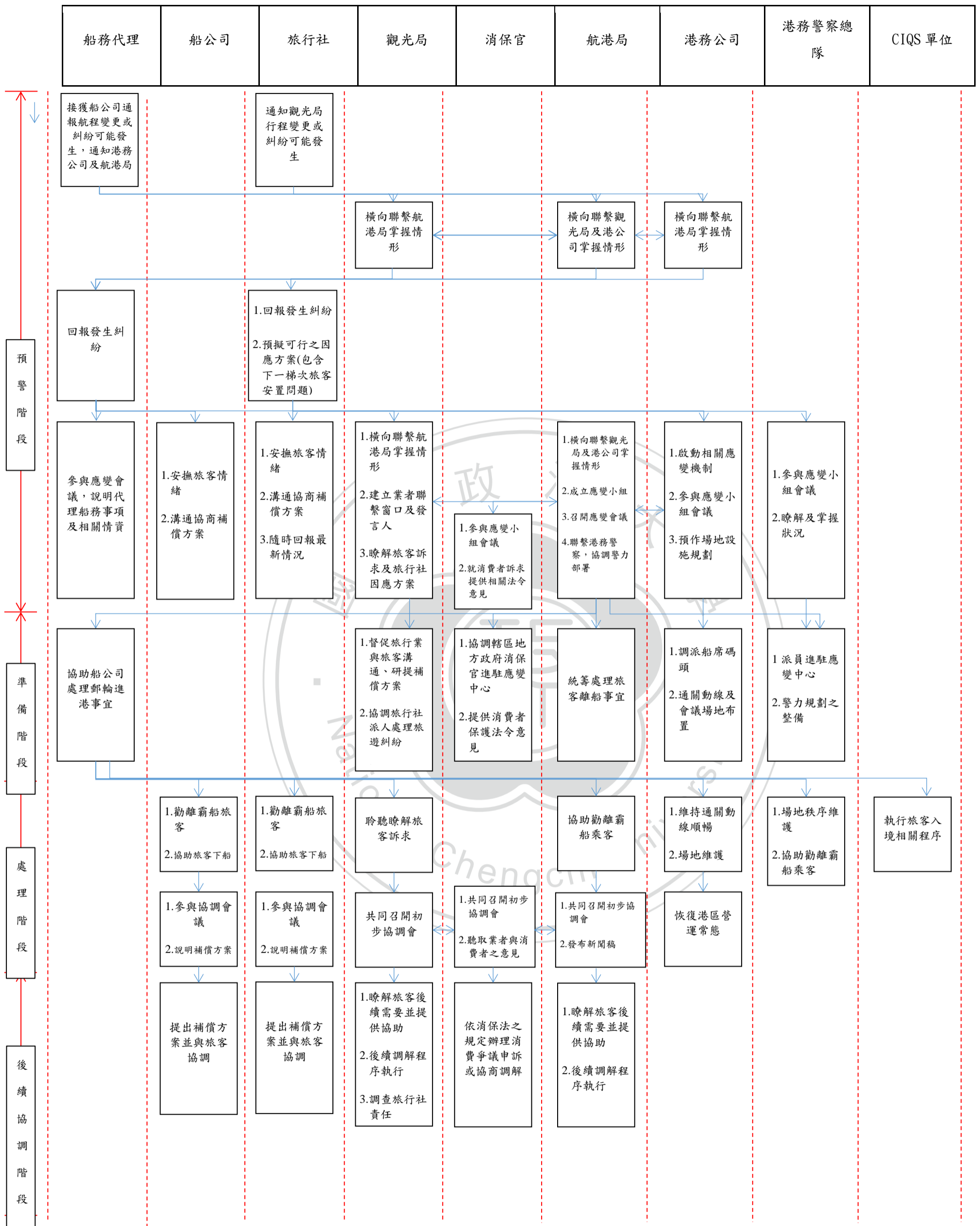


圖4-2 郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序 資料來源：交通部航港局

參、郵輪旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項

近年來郵輪旅遊市場快速成長，除其旅遊性質與一般國外旅遊不盡相同，亦常因天候或意外事件致須變更航程或改變停靠港口衍生消費糾紛事件，亦時有所聞。旅行業管理規則第 24 條規定第一項規定：「旅行業辦理團體旅遊或個別旅遊時，應與旅客簽定書面之旅遊契約；其印製之招攬文件並應加註公司名稱及註冊編號。」且依同條第二項規定，說明個別旅遊文件除膳食及組團人數外，皆準用團體旅遊文件之契約書應載明事項，並報請觀光局核准後，始得實施。以往旅行社辦理郵輪國外旅遊，多係以國外旅遊定型化契約範本附加「郵輪特別協議書」與旅客訂約；惟該協議書內容與「國外旅遊定型化契約應記載及不得記載事項」規定多有不符，且各家郵輪公司航行天數、航行區域及艙房等級皆有不同的情況下，旅行社如仍與旅客簽訂國外旅遊定型化契約範本，已無法符合郵輪旅遊實務上之需求。有鑒於郵輪國外旅遊與一般國外旅遊的性質、行程皆不盡相同。為保障旅遊消費者權益，並符合消費者保護法之精神交通部觀光局於 109 年 2 月特訂定「郵輪國外旅遊定型化契約應記載事項及不得記載事項」，規定應記載事項及不得記載事項供旅行社遵循注意項目為：

- 一、旅行社舉辦郵輪團體旅遊，應事先向旅客充分解說關於「旅遊開始後，因旅行社之故，致旅客因簽證或其他問題無法完成旅程，旅行社應負責」等之前開資訊與事項，另「廣告、宣傳文件、行程表或說明會之說明內容，均視為契約之一部分」、「應指派領隊」，旅行社均要提供與履行。
- 二、旅行社所安排行程有變更或縮短等情事，造成旅客權益受損時，旅行社宜告知旅客購買郵輪旅遊行程取消、延誤等相關保險，以因應郵輪旅遊行程實際航行時之不確定性風險分擔。

三、舉辦郵輪團體旅遊，應明定因係旅客/旅行業之事由致解約之賠償規定與基準：至其賠償基準，郵輪旅遊部分之計算，按郵輪公司解約退款規定賠償，郵輪旅遊行程以外部分，則按通知到達日距旅遊開始日之間距為賠償之計算。事先向旅客充分解說關於郵輪公司取消、變更或延遲等相關規定，並應提供旅客詳細閱讀。

四、由於郵輪旅遊具有「郵輪本身就是旅遊地點」、「船長指揮權之尊重」與「郵輪公司之訂位、艙房及旅客身分之變更、或解約之退費等條件，有異於一般團體旅遊」之特殊性。依國內、外相關法規規定，如因不可抗力因素或基於旅客安全等考量，郵輪公司可於未事先通知的情況下，對行程中登船、抵/離港時間及停泊港口，做出必要的變更。

綜上所述，交通部擬具郵輪國外旅遊定型化契約應記載事項及不得記載事項，供郵輪旅遊消費者及旅行業者適用。另外郵輪行駛於海上於海上公約須尊重船長指揮權。也因此參加郵輪旅遊前，郵輪旅客注意郵輪旅遊特殊性，旅行社也應提供完整資訊，讓旅客了解訊息後，再決定是否參團，避免上述滯港霸船行為。

第二節 霸船滯港案件

近年來東亞郵輪旅遊蓬勃發展，國際郵輪市場重心自歐美地區轉移到亞洲地區，郵輪旅遊逐漸成為觀光旅遊型態之一，歷年來所發生之霸船糾紛事件，多屬於郵輪航班行程延誤導致糾紛。除因船舶機械故障可能為人為可歸責原因。其他多為天候等不可抗力之原因致使延誤所衍生的問題，導致旅客欲採取類似如「霸船」的激烈行動來維護自身的權益，我國霸船歷史事件如圖 4-3 所示，以下將對霸船事件過去處理程序與流程詳述：



圖 4-3 我國郵輪霸船歷史事件 資料來源：本研究整理

1. 2014年3月維多利亞號霸船事件

(1) 事件起因：

2014年3月義大利籍歌詩達郵輪公司 (COSTA CROCIERE S.P.A.) 「維多利亞號」由廈門港務集團包租，搭載乘客 1,739 人自廈門開航 5 天 4 夜之廈門-基隆-花蓮-臺中-廈門旅遊行程；抵達花蓮港外時，船長宣布海象不佳及港口不配合因素無法進港，於當日返抵基隆港，並於晚間通知「機器故障下一航程取消，隔日之臺中行改為臺北旅遊，結束後由基隆返廈門」。造成船上部分旅客不滿，陸續於基隆港東三碼頭集結抗議，經協調後，郵輪旅客回到郵輪上。隔日郵輪旅客進行臺北岸上觀光旅遊行程，因部分旅客延誤上船時間導致延遲開航，開航時又因「船舶機械故障，無法離港，需 5 天時間修復」，造成旅客抗爭滯留霸船事件。

(2) 危機處理：

航港局接獲通報約 200 名郵輪旅客不滿聚集於基隆港東三碼頭鼓譟抗議。立即至現場瞭解狀況協助旅行社與旅客達成協議。隔日接獲引水人通報該船故障確定無法開航，又旅行社無法提出旅客返鄉疏運計畫，研判將造成 1,700 多名郵輪旅客滯港交通部航港局啓動應變小組，調派海事技術人員登輪瞭解郵輪花蓮返航原因及引水人確定該船故障無法開航。

航港局召開應變協調會議協調整合空運、陸運、海運資源及相關配套機制。民用航空局協商民航機協助疏運。調度遊覽車疏運大陸旅客由基隆至桃園機場。調派海峽及麗娜高速客船協助疏運，PSCO 人員協助郵輪修復後船舶適航檢查。協調內政部移民署國境事務大隊基隆港隊協助專案核准大陸郵輪旅客分批離境。基隆港務警察總隊及航空警察局協助海港及空港之疏運郵輪旅客秩序維持。機場公司協助出境旅客人數掌控與確認及增設通關查驗櫃檯。協商民用航空局協助疏運，中華航空公司增派 5 班加班機由桃園直飛廈門。請旅行社通知旅客並說明相關資訊，妥善安排並掌握分批搭車轉機之人數及秩序。臺灣港務公司基隆港務分公司後勤支援。剩餘 94 位旅客堅持不下船，請內政部移民署登船宣導兩岸人民出入境規定，轉告大陸旅行社離台期限，並請船長宣導最後離船時間，經協調後滯留旅客全數離開基隆港。

(3) 危機善後期：

PSCO 人員登輪復查，查核該輪德國船級社出具之檢驗報告現場施行繫泊試車確定故障均已排除後予以解除出港管制。該輪離港後，應變小組解除。

2. 2014 年 7 月維多利亞號霸船事件

(1) 事件起因：

2014 年 3 月義大利籍 COSTA CROCIERE S.P.A. 歌詩達郵輪所屬維多利亞輪，此次該艘郵輪由旅行業者包船，行程為基隆-鹿兒島-長崎-基隆，該航程因浣熊颱風影響變更航程為基隆-高雄-花蓮-基隆，該航次至高雄外港時因高雄港風浪太大無法進港，再變更為基隆-香港-基隆，因航程變更造成部份旅客不滿。

(2) 危機處理：

接獲基隆港務分公司通報航程變更造成郵輪旅客不滿並揚言可能霸船事件；郵輪靠港前一日航港局立即與觀光局及船務代理公司聯繫瞭解狀況，並協調基隆港務警察警力部署配置。同時由航港局主政邀集各相關單位人員（行政院消費者保護處、觀光局、基隆市政府消保官、基隆港務警察總隊、內政部移民署國境事務大隊、海洋委員會海巡署基隆商港安檢所、基隆港務分公司）、船務代理業及旅行社因應維多利亞輪郵輪旅客旅遊糾紛消費爭議霸船危機成立緊急應變小組，邀集觀光局、消保官及旅行社業者等各單位進駐應變中心，掌握陳抗預警情資研商應變作為。

靠港當日前召開應變會議，由基隆港分公司規劃旅客通關動線，以利儘速疏散下船旅客；另預劃管制區、媒體採訪區、備置旅客協調會議室及郵輪靠港時應變小組地點。靠港時基隆港警總隊加派警力，協助維持現場秩序及港口安全。各家旅行社全力與旅客協商，儘可能於航程中與旅客達成協議，避免到港時發生霸船事件。若旅客未能即時離船，港務公司及旅行社預先擬訂應變措施。

郵輪到港時由消保官、觀光局、航港局共同與郵輪旅客代表召開協調會議，初步說明旅行業者補償方案，並提供「維多利亞個人乘客申訴書」予抗議郵輪旅客填寫，所有旅客皆下船。

(3) 危機善後期：

下船當日進行協調後，由觀光局擇日召開本案消費爭議協調會，邀請行政院消保處、基隆市政府及臺北市府消保官列席，如該次協調會無法達成共識，後續再視申請人之意願，消保官接續處理，下船當日協調結束解除應變，應變小組解散。

3. 2016 年 9 月黃金公主霸船事件

(1) 事件起因：

2016 年 9 月黃金公主郵輪此次為 7 家旅行社，以包船方式辦理。該趟次航程原為基隆-沖繩-石垣-基隆，開航時依據美日等各國氣象局預報颱風已形成，且其行進路線預估將於航程中影響沖繩及石垣島等範圍，

故該郵輪仍將開航但無法前往原定之日本沖繩及石垣島，解除之行程部分變更為停靠高雄港替代，航程變更為基隆-高雄-基隆，並提供「不去退半價」之選項，造成旅客不滿。

(2) 危機處理：

交通部航港局於郵輪進港前一日召開應變協調會議，並請船務代理公司、基隆市政府消保官、交通部觀光局、內政部警政署基隆港務警察總隊、臺灣港務公司基隆分公司、郵輪公司代表及此次國內 7 家包船旅行社代表與會。會後郵輪公司代表願意提供 3 項補償措施，郵輪旅客得擇一辦理，船公司跟旅行社在網站上公告包含：同意變更行程之旅客提供船上消費金及續報折扣；免費移轉下一航次；全額退費。以上補償方案三選一。補償方案公佈後由本次包船 7 家旅行社統計各個補償措施的選擇人數。

交通部航港局於郵輪進港當日於基港大樓立即成立現場應變中心，隨後在郵輪旅客報到及登輪時，公主郵輪也發布變更行程說明暨同意書供旅客填寫。

(3) 危機善後期：

後續公主郵輪提供未受到通知及未填寫之旅客，可視為選擇全額退費，且於登船當日到碼頭現場才接獲補償措施消息之旅客，得自由選擇補償措施。因郵輪旅客可自由選擇補償措施，選擇登輪旅客總數共計 450 人，並無霸船事件完成通關作業離港後應變中心解除。

4. 2018 年 7 月處女星霸船事件

(1) 事件起因：

2018 年 7 月麗星郵輪公司所營「處女星號」郵輪原定此次航程為基隆—日本那霸—大阪—基隆航程，期間因受颱風影響，船長為顧及船舶航行安全將表訂航程作部分修改（日本那霸變更為石垣島），預定回航基隆港時間維持不變。且因船上有旅客受傷，該船隨即回航石垣島並通報日本海上自衛隊，派遣直升機以吊掛方式將該名旅客後送就醫，延誤旅客抵達日本大阪時間達 4 小時。雖船方已對旅客採取補償措施，然

傳出因旅客補償金額不一，引發部分旅客對補償不公平情形表達不滿，並醞釀於返抵基隆港時霸船。

(2) 危機處理：

交通部航港局為預防處女星旅客霸船事件之發生，於郵輪抵達港前一天接獲情資後，隨即邀集船務代理、郵輪公司代表、旅行社、基隆市政府消保官、臺灣港務公司基隆分公司於前一日及當日召開2次應變協調會議先行召開應變小組會議。協調基隆港警總隊於郵輪抵港前於基隆港待命，若有任何不理性抗爭、霸船等事件時，行使公權力維護公眾權益及安全。

並請旅行社在郵輪為靠岸前先行於船上積極安撫船上旅客並做法令宣導，以預防旅客霸船事件產生，並提供船上即時準確情報。另請郵輪公司決定靠泊碼頭，以利臺灣港務公司安排後續靠泊客輪之泊位及現場應變中心設置之地點。另外郵輪公司也與臺灣港務公司協調，防止因抗爭、霸船事件影響入境作業流程及下一航次登輪旅客出境作業，相關疏導與安置措施，避免大量出入境旅客同時壅塞於旅客中心室內，以利應變小組成員做後續安排。協調基隆港務分公司，安排後續靠泊客輪之泊位及規劃現場應變中心設置之地點。應變小組成員進駐現場，成立LINE群組即時通知小組成員。

為因應霸船事件，緊急應變小組(航港局、消保官、觀光局代表)部分成員於靠港前與旅行社取得因應處置共識(含旅客補償事宜)，協調該旅行社於郵輪到港時在基隆港西岸旅客碼頭召開媒體說明會回應旅客訴求。

於靠港當日成立現場應變小組，召會邀請各相關單位人員(行政院消費者保護處、基隆市政府消保官、基隆港務警察總隊、觀光局、基隆港務分公司)、船務代理業、旅行社代表進駐基隆港旅客碼頭待命。麗星旅行社副總裁靠港時於基隆港西岸旅客碼頭召開媒體說明會回應旅客訴求。邀請相關單位及船務代理業和旅行社與旅客代表協商，在基隆港東岸旅客大樓召開協調會，達成初步共識。

(3) 危機善後期：

旅行社提供旅客補償措施：每房新臺幣 1,500 元的餐飲零用金。另因颱風影響延後返港，對該航次旅客提供以下措施：前往臺北市區的接駁交通，或夜宿船上、協助旅客更改後續行程並支付機票更改或重訂產生的額外費用、提供每位旅客新臺幣 1,500 元及下一次郵輪航次提供半價折扣優惠。

該輪 22:30 抵基隆港，次日凌晨完成 1,491 名旅客通關作業；剩餘 796 名遠地旅客選擇留宿船上。次日上午完成剩餘旅客通關作業。

5. 2018 年 8 月寶瓶星霸船事件

(1) 事件起因：

2018 年 8 月麗星郵輪公司所營「寶瓶星號」郵輪，原訂基隆-石垣島-基隆航程，由 7 家旅行業者販售票務。本航次受兩個颱風接連影響，無法靠泊石垣島，取消原訂靠泊的石垣島改為公海行程，更改航程為基隆-公海-基隆。因更改行程，部分旅客表示不滿，聚集船上櫃台抗議造成本次旅客旅遊消費糾紛。

(2) 危機處理：

交通部航港局、基隆港務分公司在接獲通報後，為避免旅客消費糾紛發生爭議事件，依據郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序(霸船)，立即邀集船務代理、郵輪公司代表、消保官、基隆港警總隊、關務署、觀光局召開應變協調會議。會議中航港局協調港警警力配置，進行郵輪進港後場地規劃部屬，協助旅客下船，避免產生霸船事件。

麗星郵輪因此次行程變更，針對全船乘客退港務費差價及退還石垣島岸上觀光行程費用，並提供旅客消費零用金；然當日抵港後，仍有部分旅客因無法接受該次補償方案而拒絕下船。交通部航港局登輪上船勸導旅客下船，郵輪旅客全數下船，旅客部分派出代表參加協調。

(3) 危機善後期：

旅客代表於應變小組開協調會，會中無法達成共識。次日旅行社發布聲明稿表示，該次航程基於不可預期之天候狀況所調整，旅客購買航程套裝前，皆與代理旅行社簽署相關合約，麗星郵輪有權因為不可預期之天氣因素更改航程，爰維持原先補償方案。該次事件無法達成共識旅

客，可再視申請人之意願，由消保官及觀光局接續處理。觀光局轉請中華民國旅行業品質保障協會開協調會議處理。

6. 2019 年 4 月太陽公主霸船事件

(1) 事件起因：

2019 年 4 月公主郵輪「太陽公主號」本趟次航程為旅行社包租「太陽公主號」再行販售遊程。原訂基隆沖繩—石垣島—基隆航程，登船當日，太陽公主號從香港前來基隆載客，因海象氣候不佳海上風大浪高，為安全考量，船速較預定緩慢行駛延誤抵達基隆，以致影響原定出發時間。啟航後船方雖加速航行速度，但因基隆延誤啟航，及自基隆港啟程後的海象因素仍延誤日本沖繩抵靠時間。前往石垣島時，前往石垣島，又因日本海關臨時調整通關作業更改船舷及縮減通關開口進行通關查驗，乘客下船順序也被打亂。狀況發生當下旅行社未及時宣導，且未派人協助處理，導致下船混亂旅客不滿情緒再度爆發。全船近半數旅客連署，並由十餘名旅客代表，出面抗議郵輪行程延誤及旅行社處理態度與未派專案領隊及相當比例隨團服務人員，處理突發事件及解決旅客所遭遇問題服。

(2) 危機處理：

為避免霸船危機，交通部航港局進港前一晚接獲情資後，立即連繫改艘郵輪船務代理，即時回饋郵輪船上狀況及旅客情形等相關情資隨即掌握船上狀況，並明進港當日成立應變小組以利後續指揮、協調處理等必要措施。為避免旅客發生群抗事件，交通部航港局立即邀集基隆港警總隊與基隆港務公司共同成立現場應變小組前進現場指揮應變，適時回報下船及通關狀況。同時，橫向聯繫基隆市政府消保官、觀光局、船務代理業、郵輪公司及旅行社共同進駐待命。該艘郵輪抵達基隆港，所有旅客依序排隊下船全數通關完畢。

(3) 危機善後期：

由旅行社及旅客代表進行協商，雙方協調溝通後取得共識，旅客代表十餘人同意接受旅行社階段性處理方案，圓滿處理完畢。後續相關旅遊消費爭議，將由觀光局及消保官協調解決。

表 4-1 我國郵輪旅客霸船事件表

日期	郵輪名稱	事件起因	危機事件	處理機制
2014年3月	維多利亞號	<ol style="list-style-type: none"> 1. 海象不佳無法進港 2. 船舶機械故障更改行程 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 200多名旅客聚集碼頭抗議。 2. 船舶機械故障無法開航，1700多名旅客滯港。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 交通部航港局啟動應變小組，民用航空局協商民航機，整合海空陸運資源及相關配套機制，協助疏運滯港旅客。 2. 港警及航警協助疏運旅客秩序維持。 3. 剩餘94位旅客堅持不下船，移民署登船宣導入境規定，轉告旅行社離台期限，並請船長宣導最後離船時間，經協調旅客全數離剛基隆港。
2014年7月	維多利亞號	因颱風海象不佳無法進港，變更航程	因航程變更，基隆港務公司接獲通報旅客不滿揚言霸船	<ol style="list-style-type: none"> 1. 靠港前一日，由航港局主政邀集各相關單位人員組成緊急應變小組，掌握陳抗預警情資研商應變作為。 2. 港公司規劃旅客通關動線，預劃管制區、媒體採訪區、備置旅客協調會議室。 3. 郵輪靠港前各旅行社全力與旅客協商，避免到港發生霸船事件。 4. 郵輪到港時各相關單位與旅客代表協調，初步說明旅行業者補償方案，所有旅客皆下船。
2016年9月	黃金公主號	因颱風海象不佳，變更航程	因航程變更，旅客不滿揚言霸船	<ol style="list-style-type: none"> 1. 靠港前一日，由航港局主政邀集各相關單位人員組成緊急應變小組，掌握陳抗預警情資研商應變作為。 2. 會後郵輪公司代表願意提供3項補償措施，郵輪旅客得擇一辦理。 3. 旅客接受補償措施，無造成霸船事件。

表 4-1 我國郵輪旅客霸船事件表(續)

日期	郵輪名稱	事件起因	危機事件	處理機制
2018 年 7 月	處女星號	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因颱風海象不佳，變更航程 2. 旅客不滿補償措施 	<p>航程變更與延誤提供之補償措施不一，導致旅客不滿，醞釀於返抵基隆港時霸船</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 靠港前一日，由航港局主政邀集各相關單位人員組成緊急應變小組，掌握陳抗預警情資研商應變作為。 2. 旅行社在郵輪為靠岸前先行於船上積極安撫船上旅客並做法令宣導，並提供船上即時準確情報。 3. 郵輪公司與臺灣港務公司協調，防止因抗爭、霸船事件影響入境作業流程及下一航次登輪旅客出境作業，相關疏導與安置措施 4. 靠港當日成立現場應變小組，召會邀請各相關單位人員。麗星旅行社副總裁靠港時於基隆港西岸旅客碼頭召開媒體說明會回應旅客訴求。 5. 邀請相關單位及船務代理業和旅行社與旅客代表協商，達成初步共識。
2018 年 8 月	寶瓶星號	<p>因颱風海象不佳，變更航程</p>	<p>因更改行程，部分旅客表示不滿，聚集船上櫃台抗議</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 靠港前一日，由航港局主政邀集各相關單位人員組成緊急應變小組，掌握陳抗預警情資研商應變作為。 2. 當日船公司提出補償方案，仍有部分旅客不滿拒絕下船。 3. 航港局登輪勸導旅客下船，最後旅客全數下船，由旅客代表參加協調。

表 4-1 我國郵輪旅客霸船事件表(續) 資料來源：本研究整理

日期	郵輪名稱	事件起因	危機事件	處理機制
2019 年 4 月	太陽公主 號	因海象不佳，延誤航程及旅行社處理態度與未派專案領隊及相當比例隨團服務人員，處理突發事件及解決旅客所遭遇問題	全船近半數旅客連署，並由十餘名旅客代表，出面抗議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 靠港前一日，由航港局主政邀集各相關單位人員組成緊急應變小組，掌握陳抗預警情資研商應變作為。 2. 進港當日交通部航港局立即邀集基隆港警總隊與基隆港務公司共同成立現場應變小組前進現場指揮應變。 3. 橫向聯繫基隆市政府消保官、觀光局、船務代理業、郵輪公司及旅行社共同進駐待命。 4. 由旅行社及旅客代表進行協商，雙方協調溝通後取得共識。

經過過去霸船事件，目前相關單位公私部門跨部門成立危機處理小組，應用危機管理模式處理霸船危機(如圖 4-4)，以解除霸船危機事件。

消費爭議運作機制

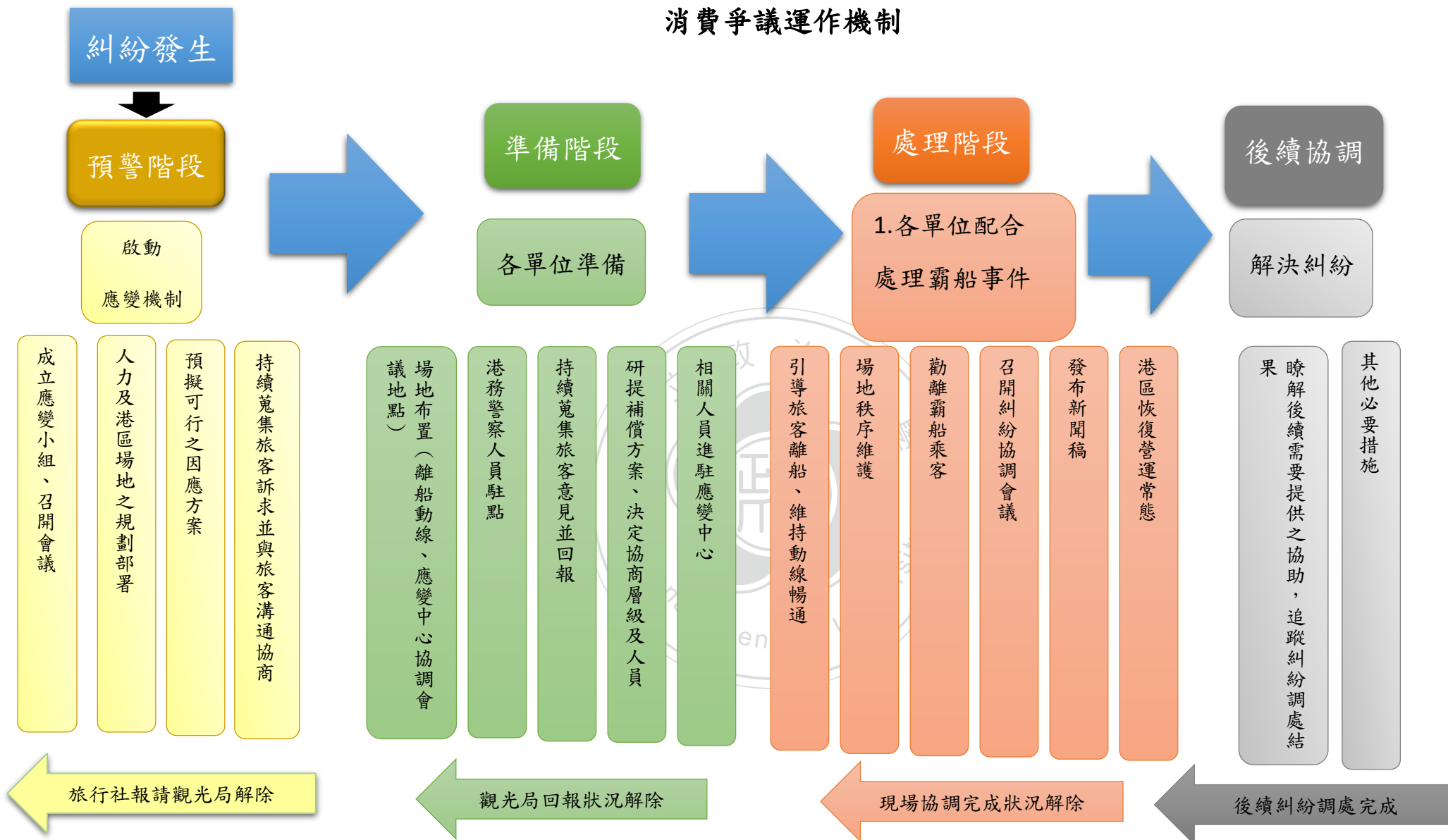


圖 4-4 郵輪霸船危機處理運作機制 資料來源：交通部航港局

第五章 調查結果

本章共分為三節，第一節 AHP 問卷調查分析，將回收後之專家問卷運用層級分析法進行分析；第二節為深度訪談結果分析，透過專家學者的深度訪談，依訪談內容進行分析整理；第三節綜合討論。

第一節 AHP 問卷調查分析

壹、樣本資料分析

為了解相關單位對郵輪霸船危機之跨部門協力關鍵因素的看法及建議之優先順序，本研究邀請學者、搭乘航次遇到郵輪霸船危機之旅客、相關業者(船務代理業、郵輪公司、旅行社、臺灣港務公司)、公部門(航港局、消保官、觀光局)之主管或業務人員填答。問卷合計發出 25 份，最後總共回收 22 份，扣除 2 份全部層級皆未通過一致性檢測外，其餘有效回收計 20 份，有效份數回收比率為 80%。各群組類別有效份數回收率如表 5-1，問卷詳細內容請參閱附錄一。

表 5-1 本研究問卷調查各全組有效回收率 資料來源：本研究整理

調查群組		問卷發放數	問卷回收份數	有效問卷數	有效回收率
私部門	港務公司	12	10	10	83.33%
	船務代理				
	郵輪公司				
	旅行社				
公部門	航港局	7	6	5	71.43%
	觀光局				
	消保官				
學界		2	2	2	100%
霸船危機郵輪旅客		4	4	3	75%
總計		25	22	20	80%

在問卷填答者服務年資分布部分，5 位填答者其服務年資達 20 年以上，有 6 位填答者其服務年資達 11-20 年，其中以私部門此群組占大多數，另有 7 位填答者其服務年資為 5-10 年之間，有 2 位填答者其服務年資為 5 年以內。

表 5-2 本研究問卷調查各群組填答者之工作年資分佈 資料來源：本研究整理

調查群組		工作年資				合計
		21~30 年	11~20 年	5~10 年	5 年以內	
私部門	港務公司	2	4	3	1	10
	船務代理					
	郵輪公司					
	旅行社					
公部門	航港局	1	1	2	1	5
	觀光局					
	消保官					
學界		2	0	0	0	2
霸船危機郵輪旅客		0	1	2	0	3
總計		5	6	7	2	20

填答者以中階主管占最多數，在私部門群組有 5 位及公部門群組有 2 位中階主管，意即在郵輪霸船危機處理上具有舉足輕重之地位。

表 5-3 本研究問卷調查各群組填答者之工作職位分佈 資料來源：本研究整理

調查群組		工作職位					合計
		高階主管	中階主管	基層主管	教職	其他	
私部門	港務公司	3	5	2	-	-	10
	船務代理						
	郵輪公司						
	旅行社						
公部門	航港局	1	2	2	-	-	5
	觀光局						
	消保官						
學界		-	-	-	2	-	2
霸船危機郵輪旅客		-	-	-	-	3	3
總計		4	7	4	2	3	20

貳、構面之分析結果

一、第二層構面之分析結果：

本研究設計之 AHP 第二層架構中，分為三個構面：「霸船危機前期」、「郵輪危機爆發」和「霸船危機復原與回饋」，透過專家兩兩成對比較後給予分數，其評估目標之成對比較矩陣如表 5-4，其一致性比率 $C.R.=0.069<0.1$ ，此決策結果具一致性，構面的權重與排序如表 5-5。

表 5-4 第二層主構面成對比較矩陣 資料來源：本研究整理

	霸船危機前期	郵輪危機爆發	霸船危機復原與回饋
霸船危機前期	1.00	2.10	0.94
郵輪危機爆發	0.48	1.00	0.75
霸船危機復原與回饋	1.07	1.34	1.00
C.I=0.04, R.I=0.58, C.R=0.069			

表 5-5 第二層主構面權重表 資料來源：本研究整理

項目	霸船危機前期	郵輪危機爆發	霸船危機復原與回饋
權重	0.258	0.456	0.286
排序	3	1	2

由表 5-4 與 5-5 得知，在本架構中的三個構面，其權重依照重要性順序分別為：郵輪危機爆發 0.456、霸船危機復原與回饋 0.286、霸船危機前期 0.258，受訪者認為郵輪危機爆發重要性最高。

這代表在郵輪霸船事件中，霸船危機爆發處理是大家最在乎的項目，霸船危機復原與回饋與霸船危機前期權重相差不大，兩者為其次在乎項目。

二、第三層評估指標之分析結果：

第三層評估指標為延續第二層指標之次準則，各項準則分依結果如下：

1. 「霸船危機前期」衡量分析：

本研究主要是「霸船危機前期」構面下之六個衡量項目：郵輪霸船危機管理智庫、規劃完善郵輪霸船危機管理機制、建立郵輪運作相關部門溝通網路、擬定郵輪霸船危機想定及演練、建立郵輪霸船預警機制、加強相關部門郵輪霸船危機意識，其評估準則之成對比較矩陣如表 5-6，其一致性比率 C.R.=0.008<0.1，此決策結果具一致性，各評估準則的權重與排序如表 5-7。

表 5-6 霸船危機前期構面之成對比較矩陣 資料來源：本研究整理

	郵輪霸船 危機管理 智庫	規劃完善 郵輪霸船 危機管理 機制	建立郵輪 運作相關 部門溝通 網路	擬定郵輪 霸船危機 想定及演 練	建立郵輪 霸船預警 機制	加強相關 部門郵輪 霸船危機 意識
郵輪霸船 危機管理 智庫	1.00	3.00	3.64	3.13	4.64	3.47
規劃完善 郵輪霸船 危機管理 機制	0.33	1.00	1.70	1.30	2.07	1.15
建立郵輪 運作相關 部門溝通 網路	0.27	0.59	1.00	1.05	1.70	1.09
擬定郵輪 霸船危機 想定及演 練	0.32	0.77	0.95	1.00	2.07	1.77
建立郵輪 霸船預警 機制	0.22	0.48	0.59	0.48	1.00	1.08
加強相關 部門郵輪 霸船危機 意識	0.29	0.87	0.92	0.56	0.93	1.00
C.I=0.01，R.I=1.24，C.R=0.008						

表 5-7 霸船危機前期準則權重表與排序 資料來源：本研究整理

項目	郵輪霸船 危機管理 智庫	規劃完善 郵輪霸船 危機管理 機制	建立郵輪 運作相關 部門溝通 網路	擬定郵輪 霸船危機 想定及演 練	建立郵輪 霸船預警 機制	加強相關 部門郵輪 霸船危機 意識
權重	0.052	0.136	0.181	0.153	0.264	0.214
排序	6	5	3	4	1	2

由表 5-6 與 5-7 得知，就霸船危機前期構面而言，其權重依照重要性順序分別為：建立郵輪霸船預警機制 0.264、加強相關部門郵輪霸船危機意識 0.214、建立郵輪運作相關部門溝通網路 0.181、擬定郵輪霸船危機想定及演練 0.153、規劃完善郵輪霸船危機管理機制 0.136、郵輪霸船危機管理智庫 0.052。

這代表在霸船危機前期，有著預警機制與各部門對霸船危機意識是大家相當在乎的項目。

2. 「郵輪危機爆發」衡量分析：

本研究主要是「郵輪危機爆發」構面下之六個衡量項目：成立郵輪霸船危機應變小組形成共識、判斷霸船危機、確定與彈性應變措施、掌握與監控霸船相關資訊取得、相關部門調度資訊並管理各方利益衝突、調度支援人力、物力與安置旅客、設置靈活的通報系統，其評估準則之成對比較矩陣如表 5-8，其一致性比率 $C.R.=0.006<0.1$ ，此決策結果具一致性，各評估準則的權重與排序如表 5-9。

表 5-8 郵輪危機爆發構面之成對比較矩陣 資料來源：本研究整理

	成立郵輪 霸船危機 應變小組 形成共識	判斷霸船 危機、確 定與彈性 應變措施	掌握與監 控霸船相 關資訊取 得	相關部門 調度資訊 並管理各 方利益衝 突	調度支援 人力、物 力與安置 旅客	設置靈活 的通報系 統
成立郵輪 霸船危機 應變小組 形成共識	1.00	2.24	3.20	1.33	1.83	1.83
判斷霸船 危機、確 定與彈性 應變措施	0.45	1.00	1.80	0.91	0.94	1.83
掌握與監 控霸船相 關資訊取 得	0.31	0.56	1.00	0.46	0.47	0.83
相關部門 調度資訊 並管理各 方利益衝 突	0.75	1.10	2.19	1.00	1.25	1.90
調度支援 人力、物 力與安置 旅客	0.55	1.06	2.11	0.80	1.00	1.54
設置靈活 的通報系 統	0.55	0.55	1.21	0.53	0.65	1.00
C.I=0.007, R.I=1.24, C.R=0.006						

表 5-9 郵輪危機爆發準則權重表與排序 資料來源：本研究整理

項目	成立郵輪 霸船危機 應變小組 形成共識	判斷霸船 危機、確 定與彈性 應變措施	掌握與監 控霸船相 關資訊取 得	相關部門 調度資訊 並管理各 方利益衝 突	調度支援 人力、物 力與安置 旅客	設置靈活 的通報系 統
權重	0.088	0.150	0.275	0.121	0.144	0.221
排序	6	3	1	5	4	2

由表 5-8 與 5-9 得知，就郵輪危機爆發構面而言，其權重依照重要性順序分別為：掌握與監控霸船相關資訊取得 0.275、設置靈活的通報系統 0.221、判斷霸船危機、確定與彈性應變措施 0.150、調度支援人力、物力與安置旅客 0.144、相關部門調度資訊並管理各方利益衝突 0.121、成立郵輪霸船危機應變小組形成共識 0.088。

這代表在郵輪危機爆發，掌握與監控霸船相關資訊取得與設置靈活的通報系統是大家最相當在乎的項目。

3. 「霸船危機復原與回饋」衡量分析：

本研究主要是「霸船危機復原與回饋」構面下之三個衡量項目：改善郵輪霸船危機管理機制、確認霸船發生原因並檢討、加速後續復原工作，其評估準則之成對比較矩陣如表 5-10，其一致性比率 $C.R.=0.0034<0.1$ ，此決策結果具一致性，各評估準則的權重與排序如表 5-11。

表 5-10 霸船危機復原與回饋構面之成對比較矩陣 資料來源：本研究整理

	改善郵輪霸船危機管理機制	確認霸船發生原因並檢討	加速後續復原工作
改善郵輪霸船危機管理機制	1.00	2.80	0.57
確認霸船發生原因並檢討	0.36	1.00	0.31
加速後續復原工作	1.76	3.26	1.00
C.I=0.02, R.I=0.58, C.R=0.034			

表 5-11 霸船危機復原與回饋準則權重表與排序 資料來源：本研究整理

項目	改善郵輪霸船危機管理機制	確認霸船發生原因並檢討	加速後續復原工作
權重	0.244	0.596	0.159
排序	2	1	3

由表 5-10 與 5-11 得知，就霸船危機復原與回饋構面而言，其權重依照重要性順序分別為：確認霸船發生原因並檢討 0.596、改善郵輪霸船危機管理機制 0.244、加速後續復原工作 0.159。

這代表在霸船危機復原與回饋，確認霸船發生原因並檢討是大家最相當在乎的項目。

三、選擇評估構面及準則權重結果總分析：

在完成第三層評估指標之相對權重，主要是針對第二層級構面下，各評估準則間之相對重要權重；必須以第二層評估構面權重乘以第三層各評估準則相對權重之結果，才能顯現出第三層級各評估準則在整個評量模式中的分量，表 5-12 為郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之整體權重與排序相對權重值。



表 5-12 所有評估準則整理拳權重及排序表 資料來源：本研究整理

層級	AHP 評估準則		
	評估準則	整體權重(G)	排序
3	A1 郵輪霸船危機管理智庫	0.016	15
3	A2 規劃完善郵輪霸船危機管理機制	0.043	12
3	A3 建立郵輪運作相關部門溝通網路	0.057	9
3	A4 擬定郵輪霸船危機想定及演練	0.048	10
3	A5 建立郵輪霸船預警機制	0.083	4
3	A6 加強相關部門郵輪霸船危機意識	0.067	7
3	B1 成立郵輪霸船危機應變小組形成共識	0.047	11
3	B2 判斷霸船危機、確定與彈性應變措施	0.08	5
3	B3 掌握與監控霸船相關資訊取得	0.147	1
3	B4 相關部門調度資訊並管理各方利益衝突	0.064	8
3	B5 調度支援人力、物力與安置旅客	0.077	6
3	B6 設置靈活的通報系統	0.118	2
3	C1 改善郵輪霸船危機管理機制	0.038	13
3	C2 確認霸船發生原因並檢討	0.092	3
3	C3 加速後續復原工作	0.025	14
整個層級的一致性比率=0.02			

在這 15 項評估準則中，前 5 項依序為「掌握與監控霸船相關資訊取得」、「設置靈活的通報系統」、「確認霸船發生原因並檢討」、「建立郵輪霸船預警機制」、「判斷霸船危機、確定與彈性應變措施」等。顯示這 5 項評估準則在郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力合作中扮演舉足輕重的角色。

第二節 深度訪談結果

壹、郵輪霸船事件之訪談說明

本節將訪談海洋大學海事行政法學者與航港局高階主管之訪談資料內容歸納分析，以探討目前所遵循的處理準則、危機處理的標準作業程序(SOP)，以及目前我國航政機關處理有關郵輪旅客因消費糾紛滯留船舶危機處理個案時，應注意及建議之重點，以作為建構我國航政港口管理機關危機管理機制之參考依據。

郵輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶危機處理，目前尚無明確法源依據，對郵輪旅客滯留船上危機處理及 SOP 流程，藉由訪談具備充分學識之專家學者後提出其專業的意見與看法外，進一步蒐集交通部航港局「商港法修正之研析」委託案總結報告。提供未來郵輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶危機處理準則及 SOP 流程建議。

一、專家建議：郵輪旅客消費糾紛導致滯留船舶危機處理加入法源依據

標準作業程序係以我國目前訂頒之法令為依據，港口管理機關同仁處理案件時，能於法有據並有準則可依循。也因此當郵輪運送完成，抵達目的港口後，郵輪旅客因不滿郵輪旅遊行程而留在郵輪上時，針對郵輪乘客離船建議可以參考民用航空局空運現行規定。按民用航空法第 47 條規定：「……乘客於調處時，經受退去之要求而仍留滯於航空器中者，航空公司經民航局同意，得請求航空警察強制驅離滯留飛機之乘客……」。民用航空乘客與航空器運送人運送糾紛調處辦法第六條規定：「……運送人遇有乘客拒絕即時離機者，得通知航空站經營人指派主管人員會同航空警察局人員到場協助處理。乘客得推派代表填具「民用航空乘客離機協議見證表」後下機，以維持機場正常運作。……」。

客船與運送人之運送糾紛事項若已涉及商港安全，有關處理運送人糾紛之強制手段，因涉及增加人民義務，我們政府單位如果要介入應提升位階到法規中，因為事情涉及到運送人、旅客、航港局及港警等，是公權力介入的公法性質，用公權力處理運送糾紛事項相關規定，建議可以增加法源依據。(受訪者 A)

郵輪旅客滯留郵輪調處機制看法，建議可以參考民航局的調處機制，同樣性質規定在海運商港法的所在章節。我國客船業務以前比較偏重在短程的國內航線，但現行郵輪旅遊風行，加上麗星郵輪集團長期在基隆港營運，加上公主及其他郵輪集團船舶靠泊我國國際港口，航次越來越多。如果旅客不肯離船，建議可以依據民用航空法第 47 條第 3 項規定訂定的「民用航空乘客與航空器運送人運送糾紛調處辦法」，是未來處理法源依據及修法建議非常好的參考資料。例如，該辦法第 6 條是處理乘客霸機的規定。這樣海運跟空運在面對處理時，也比較有一致性的作法。(受訪者 B)

是以，有關郵輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶情況中，建議參考民航局之相關規定，面對郵輪旅客不願意下船時將相關規定於商港法中，依此法源依據再來制定有關郵輪旅客因消費爭議滯留船舶運作機制標準作業程序。交通部轄下海運郵輪與空運航空器，面對搭乘者滯留必要時得依其規定，行使處置作為也能有一致性規範。

二、「商港法修正之研析」委託案總結報告建議：乘客拒絕下船強制離船可行性

從商港法探究，如果乘客與船舶運送人發生糾紛時，乘客受船舶運送人退去之要求仍留滯船舶時，船舶運送人經航政機關同意得請求港務警察局勸導或強制乘客離開船舶。這種情況或其他相類似的情形現行法並無明文，故對於勸導或強制乘客離船之法源有所討論。承上所述，若乘客於商港區域內與船舶運送人發生糾紛，且已經達到動用警察權強制乘客離開船舶之程度，此已屬對乘客行動自由之限制。國家如欲限制人民之自由，按憲法第二十三條之規定，於為防止妨礙他人自由、維護社會秩序必要下，得以法律為適當之限制，以符合法律保留原則。此係指該規定須以「法律」位階作規範，須經立法院三讀通過始得為之，行政機關不得以行政命令或函釋限制人民行動自由，至該條文應置於何規範，應視法規立法目的及條文體系而定。

小結：

有關輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶危機處理目前遵循的程序是維持港區安全秩序第一、勿造成船上全體人員及其他人員生之安全危害，所以郵輪旅客因消費糾紛滯留船舶危機案件處理可參考民用航空法之調處機制，係訂於與飛航安全有關之章節，則綜合觀察有關郵輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶導致滯船、滯港情況，對此採取處理手段須以「法律」訂定之，作為該處理程序之法源依據。另有關於乘客拒絕下船，強制執行乘客離船處理之適用性。為符合法律保留原則，應有法律明確依據為宜。建議航政機關研析相關法令規定，作為未來修法之參考。

三、郵輪旅客下船後續消費爭議：

專家建議，航政機關為第一線港口，一開始面對郵輪旅客旅遊消費糾紛導致滯留船舶危機處理，然旅客下船危機解除並提供調解場地供旅客與旅行社、郵輪公司進行協調。後續有關消費爭議部分為旅客及私部門間之權利義務的糾紛所產生的私權爭議，主要端看郵輪旅客是與何者簽訂契約購買，郵輪包船部分，由旅行社包船，旅行社與郵輪公司有簽訂契約，旅行社再把郵輪行程轉賣

給旅客，倘發生旅遊消費糾紛時，當然係由旅行社處理，旅行社要先站在第一線向郵輪旅客賠償協調，後面旅行社再依與郵輪公司所訂契約內容去索償，旅遊契約糾紛屬於私法爭議，應採消費爭議救濟程序，解決民事事件之紛爭已確定私法上權利義務關係。建議航政機關不應以行政公權力介入私權爭議。

若能透過立法讓消費者了解，這是可以處理並調解且政府公權力可協助。面對未來興起郵輪產業時，對業界、行政機關甚至是消費者的重要保障都是可以參考的依據。在郵輪產業興起的過程中，郵輪業者與旅客糾紛產生之問題，似乎也應積極從旅遊契約(私法)糾紛來解決問題為先，不要一開始就以公權力解決私契約糾紛的問題。(受訪者B)

郵輪旅客與旅行社購買郵輪行程後產生的民事糾紛，向消費爭議調解委員會申請調解，充分考慮雙方利益後，確定責任歸屬後再要求郵輪業者及旅客各自該負擔之義務與後續的賠償等事項，似乎比較合理。

等到船進港後，就會進入處理階段，處理階段通常我們會在港區成立一個協調委員會的會議室，並勸請旅客離船，希望旅客能理性的下船接受後續的調處。最後一個階段就是調處的階段，調處階段的分工涉及旅行社部分，觀光局是主管機關應該要協調。若涉及船舶運送業、船代業就由我們出面協調。航港局就是配合部分是提供書面資料給消保官，使其調處更為順利。(受訪者 A)

郵輪霸船若起因於旅遊消費糾紛，航政機關似乎不應冒然以公權力介入為宜，應成立危機應變小組思考如何衡平解決該糾紛為前提，充分考慮雙方利益後，要求旅行社、郵輪業者及旅客各自該

負擔之義務，請旅行社善盡旅遊契約責任與義務，旅客不能無理由任意抗議不下船，似乎比較合理。(受訪者 B)

小結：

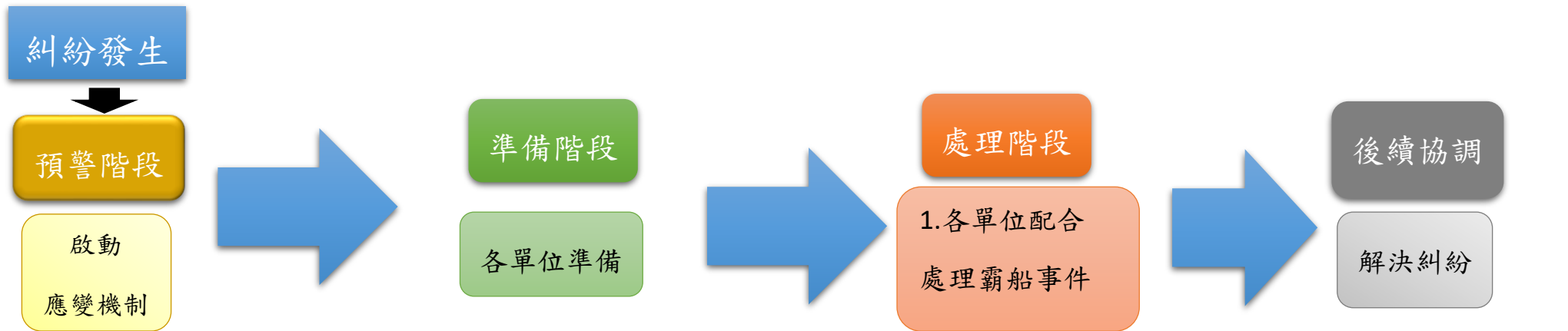
我國航政機關面對郵輪旅客消費糾紛產生滯留船舶危機處理時，已制定一套危機管理標準作業程序，並於下船第一時間協助安排旅客與旅行社、郵輪公司調解場地。當遊客下船危機解除後，進入與旅遊消費關係有關之私權爭議時，依據標準作業程序中公部門(航港局)後續調解程序執行，建議非以公權力介入私權爭議，應主要以提供協調場地，讓旅行社及旅客依據觀光局就郵輪國外團體旅遊訂定「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」，協商解決。若協商不成，依循消費爭議救濟程序，司法途徑，法院解決私權糾紛。

貳、處理準則及危機管理流程建議修正機制

本段討論本文所探討的政府機關處理準則及危機管理流程，同時針對這些重要的研究發現，增加彈性需求來讓郵輪霸船危機處理流程運作更為順利，提升處理準則效能。

一、跨域協力互動程序與事項明確

在跨域協力方面，郵輪霸船危機處理準則都有跨單位權責劃分，但每一個單位對各單位代表或領導者而言都是環環相扣，郵輪霸船危機是由好幾個公私部門機關一起執行的，在此過程中，建議對照標準作業程序內容在處理準則加入各公私部門應負責事項，以利各部門面對郵輪霸船危機案件時依據遵循，清楚自己的角色及任務，熟悉每個程序與步驟，了解自身的責任處理。對於危機處理準則認知上更明確，掌握其他機關的處理執行狀況，以及其所面臨的問題。本研究建議調整郵輪旅客消費爭議運作機制，如圖 5-1 所示。



船務代理	參加應變會議，說明代理船務事項及相關情資(含郵輪預定進港時間)	協助船公司處理郵輪進港事宜		
船公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 安撫旅客情緒 2. 持續與旅行社溝通協商補償方案 3. 向旅客說明原因及處理方式 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續與旅行社溝通協商 2. 提送補償方案 3. 向旅客說明原因及處理方式 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勸離霸船旅客 2. 協助旅客下船 3. 參與協調會議 4. 說明補償方案 	提出補償方案並與旅客協調
旅行社	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續與旅客溝通協商安撫情緒 2. 預擬可行之因應方案(包含下一梯次郵輪旅客行程問題) 3. 回報觀光局最新處理情形 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續與旅客溝通協商 2. 持續蒐集旅客意見並回報 3. 提送補償方案 4. 回報觀光局最新處理情形 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勸離霸船旅客 2. 參與協調會議 3. 說明補償方案 	提出補償方案並與旅客協調

圖 5-1 郵輪旅客消費爭議運作機制小組職責與工作分配建議修正機制 資料來源：本研究整理

觀光局	1. 建立業者聯絡窗口 2. 瞭解旅客訴求及旅行社因應方案 3. 研判情資並通報相關單位	1. 督促旅行社研提補償方案 2. 協助旅行社派人處理旅遊糾紛 3. 提供旅行團及旅客資訊	1. 聆聽瞭解旅客訴求 2. 共同召開初步糾紛協調會議	1. 瞭解旅客需求並提供協助 2. 後續調解程序執行 3. 召開協調會議 4. 調查旅行社行政責任
消保官	1. 參與應變小組會議 2. 就旅客訴求提供相關調解意見	1. 進駐應變中心 2. 提供消費者保護法令意見	1. 共同召開初步糾紛協調會議 2. 聽取業者與消費者之意見	依消保法之規定辦理消費爭議申訴或協商調解
航港局	1. 成立應變小組，召開會議 2. 依情資狀況規劃因應作為 3. 聯繫港警總隊，協調警力配置	統籌處理旅客離船離船事宜	1. 共同召開初步糾紛協調會議 2. 協助勸離霸船旅客 3. 發布新聞稿 4. 解除應變小組設置	
港務公司	1. 啟動相關應變機制 2. 參與應變小組會議 3. 預作場地設施規劃	1. 調派船席碼頭 2. 離船動線及會議等場地布置	1. 維持通關動線暢通 2. 港區場地維護 3. 通關完成恢復港區營運常態	
港務警察總隊	1. 參加應變小組會議 2. 瞭解及掌握狀況	1. 派員進駐應變中心 2. 警力規劃之整備	1. 港區秩序維護 2. 協助勸離壩船旅客	
CIQS 單位			執行旅客入境相關程序	



圖 5-1 郵輪旅客消費爭議運作機制小組職責與工作分配建議修正機制(續) 資料來源：本研究整理

二、跨域協力關鍵策略因素對於郵輪霸船危機處理策略建議

郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略，可以分為危機前、中、後三大管理階段，如郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略 AHP 層級架構所示，第一階段在霸船危機前期，著重在做好風險管理與預防，此階段的關鍵是提早掌握與預測危機的資訊，幾個重要步驟為：(1)郵輪霸船危機管理智庫；(2)規劃完善郵輪霸船危機管理機制；(3)建立郵輪運作相關部門溝通網路；(4)擬定郵輪霸船危機想定及演練；(5)建立郵輪霸船預警機制；(6)加強相關部門郵輪霸船危機意識；第二階段郵輪危機爆發處理的程序與做法，此時針對當前的郵輪霸船危機，基於時間最短、損失程度最低的理念，有計畫、有步驟的施行有效與確實的對策和行動，跨公私部門調度資源，重要步驟為：(1)成立郵輪霸船危機應變小組形成共識；(2)判斷霸船危機、確定與彈性應變措施；(3)掌握與監控霸船相關資訊取得；(4)相關部門調度資訊並管理各方利益衝突；(5)調度支援人力、物力與安置旅客；(6)設置靈活的通報系統；第三階段則加速後續復原工作並且在郵輪危機結束後，一方面確認霸船發生原因、制定改善郵輪霸船危機的管理措施與方案，並對郵輪霸船滯港危機的再發防止、經驗學習與相似滯港案例對策平行展開，並回饋到第一階段及第二階段的步驟群裡。

而在 AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力關鍵因素中，較關鍵的五項因素是，設置靈活的通報系統、掌握與監控霸船相關資訊取得、調度支援人力、物力與安置旅客、判斷霸船危機、確定與彈性應變措施、相關部門調度資訊並管理各方利益衝突這五項構面。以下會從這五項構面調整目前調整現行的郵輪旅客消費爭議運作機制作業程序。

在設置靈活的通報方面，本文透過郵輪霸船危機處理策略，來檢視現行郵輪旅客消費爭議運作機制表準作業程序下，各公私部門的跨單位協力狀況，只不過從跨部門協力過程來看，由於各機關受到了既有規範及協力機制之影響，應該在確認啟動緊急應變機制時，加入各機關縱向及橫向靈活的溝通及通報資

訊，以利與過往的互動模式有所區別，產生各公私部門跨機關協力的效果。在圖 5-2 調整後的郵輪旅客消費爭議運作機制作業程序-霸船中增加危機應變小組橫向溝通，當應變機制啟動時，各公私部門間自然需要橫向溝通，因為每個部門必須對此次霸船危機所面臨的問題就自身負責的事項，表達看法，聯繫溝通。此點也呼應 Bryson, Crosby and stone(2006:55) 的「跨部門協力認知架構」。

在掌握與監控霸船相關資訊取得方面，危機處理協力機制形成，大都是依據每個公私部門所職掌的權責業務，所設計出來的危機處理流程。資訊是決策基礎，也是消滅危機、避免二次傷害的關鍵。也因此危機發生時，組織須盡速掌握資訊來回應危機(詹中原、吳玚雪，2003)。

面對陸客包船來臺發生霸船危機，就像維多利亞那次，啟動應變措施，結合民航局、國際事務大隊、港警總隊、公總、機場公司、國道客運業者很多單位，整合陸、海、空，2 天內完成 1 千 7 百多人疏運返回大陸。(受訪者 A)

就實務上郵輪旅遊多為旅行團舉辦郵輪團體旅遊包船，遇到旅客權益受損又無法依旅遊定型化契約書內容處理來處理而產生霸船危機時，圖 5-2 調整後標準作業程序新增旅行社應提供該艘郵輪上各團旅客國籍人數、領隊資料，以利後續規劃安置旅客及安排返家疏運，也能調度其他單位人力物力資源協助使應變機制順利推行。

在調度支援人力、物力與安置旅客方面，另也新增準備階段船方對船況資訊掌握回報給船公司後，若因海象狀況及船機故障等無法開航資訊船公司應

即時完整發布，並且派公司代表與隨船旅行社人員協助照護事宜，適時向旅客說明原因，迅速提出配套措施及處理方式，安撫旅客不滿及不穩的情緒。

事實上，大家用霸船一詞，總覺得旅客方比較不應該，事實不然因多數皆因國際郵輪行程變更，涉及旅客權益受損發生糾紛導致滯留於船舶上經驗，郵輪有關取消、變更、延遲等相關規定的話，旅行業者及郵輪公司應該要公開所有資訊，坦白告知旅客，減少旅客因資訊不對稱認知上感覺受騙，才能讓未來郵輪業的操作不如此窒礙難行。(受訪者 B)

此點也呼應詹中原等 (2003) 的「危機管理階段」回應危機中救援、安置，給予生理與心理的照護。新增此項，在回應郵輪霸船危機中船公司主動與旅客說明互動，提供協助的方式，有助於危機處理效率的提升。

判斷霸船危機、確認與彈性應變措施方面，一接獲旅客霸船情資時應該針對當前的霸船危機，基於蒐集資訊、診斷危機及確認決策方案，有計畫、有步驟的施行有效與確實的對策和行動。

由於國內發生郵輪旅遊霸船或滯港事件，其實交通部也非常重視此事，而航港局也受指示訂定「郵輪旅客消費爭議運作機制」主要分成四個程序，第一個預警協調，我們如果掌握到有旅客在船上發生消費糾紛，可能會採取霸船行動，那我們會事先接到情資通報，通常多是船代通報，當然也有過船上旅客報給記者，記者探詢。當然接到之後所在地航務中心就會成立一個緊急應變小組。(受訪者 A)

基於此一論點，本研究認為在旅行社或船代接收船公司情資回報時，危機應變小組釐清掌握航程變更或旅遊消費糾紛可能發生危機事件發展狀況，做出正確妥適的處置與應變，圖5-1新增接獲霸船情資時危機應變小組單位一項決定採取的處置方式步驟。處置方式一：判斷請旅行社或船公司自行處理，安撫旅客並給予正確資訊，維持良好的互動與旅客溝通。處置方式二：危機應變小組的負責人需釐定、啟動應變機制，確定協調跨公私部門人力與資源的分配與分工合作。而這點也能呼應第四章研究結果之判斷霸船危機、確定與彈性應變機制關鍵因素。

在相關部門調度資訊並管理各方利益衝突方面，郵輪霸船危機應變小組為跨公私部門的團隊成員所組成。也因此來自各部門資訊資源並管理相互的利益衝突，直接對於應變小組合作效能的正面貢獻，並且是應變機制效能之關係的重要情境變數。

世界現在主要的郵輪有三大集團，「嘉年華集團」、「皇家加勒比集團」及「麗星郵輪集團」，每家業者都有自己對於糾紛的處理方式。也因此郵輪旅客不下船，似乎並非港口業者或航政機關應該積極管理的事項。試想武漢肺炎造成郵輪旅客不能下船，誰該負責處理？不是港口業者，也非航政機關吧！現在皆為外籍郵輪，除了船長、旅客要求，政府機關才能登輪介入處理吧，而且還要根據涉外法律來處理。

(受訪者 B)

研究結果顯示，跨部門調度資訊並管理各方利益衝突方面為一個重要的關鍵因素。各部門利益衝突可以透過資源或協商策略，讓衝突降低會使後續處理過程受到的阻礙降低(Bryson,Crosby and stone，2006)。故若危機應變小組主召集單位研判成立應變中心，啟動應變機制時，將公私部門間所應變作為一同視同應

變機制內容，則各部門透過全面性資源分配，更能夠支持彼此進行合作互動，減少利益衝突，更能夠產生危機處理的合作決策，獲致良好的合作效能。故將各部門在應變機制危機處理事項視為一體，以利應變小組成員部門間彼此的認同提高。透過部門資訊調度，有助於各部門成員形成群體認同，此使得團隊成員形成共識，做為各方在危機處理時管理各方利益衝突，促成團隊成員之順利合作，對危機應變小組團隊合作效能有正面的貢獻。

建立跨部門郵輪霸船危機預警機制方面，公私部門間平日依法規所規定皆有其業務所轄之管理機關，依現行外籍郵輪旅遊消費型態皆旅行社或委託旅行社經銷票務，或採旅行社包租船舶後再由旅行社轉賣。旅行業者均與旅客簽訂郵輪旅遊契約。故若旅行社若有郵輪霸船危機時，旅行社第一時間宜通報旅行社主管機關觀光局，後續由觀光局橫向聯繫航港局。另船舶進出港許可為航港局職權，為避免郵輪旅客消費案件發生旅客滯留港區情形發生，如接獲外籍郵船公司透過船務代理業通報郵輪霸船危機相關情資，航港局均依「郵輪旅客消費爭議運作機制」霸船處理程序規定處理旅客霸船事宜。圖 5-2 調整預警階段若旅行社接獲霸船危機資訊，應與旅行社主管機關觀光局通報，而郵輪公司透過船務代理接獲霸船情資時應與主管機關航港局通報，主管機關依循標準作業程序加強橫向聯繫相關單位掌握情形進行危機研判。

而基於上述，本文建議調整的郵輪霸船危機處理流程及處理準則，如圖5-2 所示。

郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序-霸船(建議修正機制)

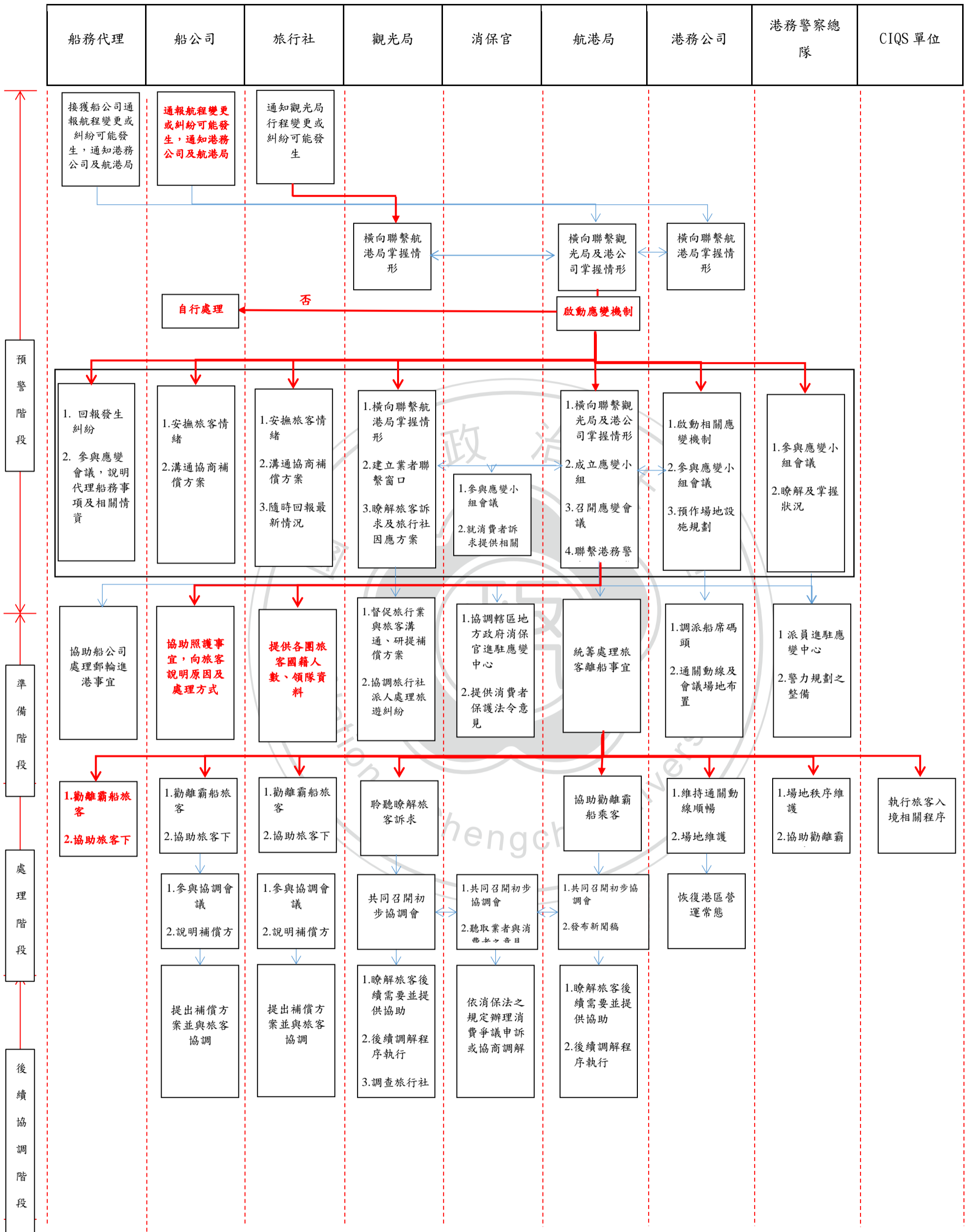


圖 5-2 郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序-霸船(建議修正機制) 資料來源：本研究整理

第三節 綜合討論

本節依 AHP 層級分析法找出郵輪霸船危機處理之跨域協力關鍵因素，在此把焦點放在分析結果中最重要五項關鍵因素：設置靈活的通報系統、掌握與監控霸船相關資訊取得、調度支援人力、物力與安置旅客、判斷霸船危機、確定與彈性應變措施、相關部門調度資訊並管理各方利益衝突等五個構面並透過專家學者訪談來分析檢討過去郵輪霸船危機事件處理情形。透過此分析驗證關鍵因素與過去歷史案件處理缺失與處置得當的項目是否相符。

一、 公私部門間設置靈活的通報系統

郵輪霸船危機發生時，公私部門之通報聯繫是成功的關鍵，跨部門的緊急通報系統是每個機關單位代表必須建立的體系，綜觀各郵輪霸船危機事件涉及相關單位人員（交通部航港局、行政院消費者保護處、觀光局、基隆市政府消保官、基隆港務警察總隊、內政部移民署國境事務大隊、海洋委員會海巡署基隆商港安檢所、基隆港務分公司、船務代理業、旅行社）等跨部門機關單位，均應各自堅守本身權責，相互間的聯繫、支援等程度，均攸關郵輪霸船危機處理的結果。在郵輪霸船危機中，各機關在應變會議事前聯繫，並透過多元溝通管道（通訊軟體群組）建立通報系統，健全通報聯繫系統，使船上及岸上皆能使訊息快速有效的傳達。

在五大郵輪霸船危機案件上，可以看出關於設置靈活通報系統的重要性：2014 年 3 月維多利亞號航政機關接獲通報後，雖即時安撫旅客隔日派海技人員登輪調查故障原因，但未設立通報系統，導致隔日開航時間一再延後，機械仍故障無法開航回廈門，無法即時通報，演變旅客不滿擠到碼頭抗議情事發生。而 2014 年 7 月維多利亞號、2016 年 9 月黃金公主號、2018 年 7 月處女星、2018 年 8 月寶瓶星號皆在靠港前一日即成立緊急應變小組，小組成員窗口建立聯繫方式。2019 年 4 月太陽公主號雖因前一日晚間才接獲霸船情資，隔日 7 點即停靠基隆港，但航政機關一接獲情資隨即透過通訊軟體與相關窗口聯繫並建立通報管道，因應可能發生之霸船或群抗事件與港公司、港警於靠港當日上午

6 時 30 分成立應變小組。上述發現，在接獲情資後，若能設置靈活的通報系統，利於時時船上霸船危機情進的發展狀況進行追蹤。

二、掌握與監控霸船相關資訊取得

充分掌握資訊才能做出正確的決策，也是消滅危機，避免危機發生跨大的關鍵。也因此資訊的取得不能中斷，必須時時掌握更新資訊。觀諸郵輪旅遊，公主郵輪、歌詩達郵輪及皇家加勒比郵輪等均屬包船經營郵輪業務或旅客直接向麗星旅行社洽訂艙房。因負責郵輪進出港口船務代理業及辦理郵輪旅遊的旅行社分屬航港局及觀光局。若能在進港前第一時間掌握船上旅客資訊(包含出團地點，是否參加岸上行程等資訊)能充分掌握下，估算評估郵輪霸船危機影響層面及範圍後，所有的資訊都傳送到應變小組，以利小組接受船上的最新消息做出決策，消滅霸船危機。回顧 2014 年 3 月維多利亞號到 2019 年 4 月太陽公主號五個案中皆能於靠港前接獲船務代理或船公司情資(引發不滿的爭議點、船艙內情況、鼓譟或不滿情緒狀況、旅客需求等)，並時時更新相關資訊。2018 年 7 月處女星號¹，交通部航港局、基隆港務分公司更在一接獲通報後，當日召開緊急應變計畫，危機情境監測後，隔日再度召開第 2 次應變協調會議，並於靠港日晚間成立現場應變小組，掌握與處理監控取得的情資。是以事前要加強對於情資蒐尋掌握監控所取得資訊，才能在郵輪靠港後能即時進行應變處理。

三、調度支援人力、物力與安置旅客

航政機關判斷郵輪霸船危機應變機制適時啟動：港口第一線航政機關(交通部航港局航務中心)於接獲及掌握霸船情資後，即依霸船處理程序，邀集相關單位成立應變會議，其中各機關分工權責方面，船務代理回報情況協助船公司處理郵輪進港事宜；郵輪公司負責提出溝通協商補償方案，及勸離霸船旅客，協

¹ 處女星郵輪旅遊消費糾紛圓滿落幕(交通部航港局) 2018-07-09，高雄市政府行政暨國際處，<https://aia.kcg.gov.tw/article-tw-713-5551>。

助旅客下船；旅行社則回報最新船上情況及預擬可行之因應方案(包含下一梯次旅客安置問題)，溝通協商補償方案，勸離旅客協助下船結束旅程；航港局橫向聯繫旅行社主管機關觀光局及港公司掌握情形，聯繫港務警察，協調警力部署，並召開應變會議，統籌處理旅客離船事宜；港務公司需預作場地設施規劃，調派船席碼頭及旅客下船通關動線及會議場地布置。提供現場旅客代表下船後，能在旅運大樓或其他的會議室，與郵輪公司、旅行社進行溝通協商。並請旅行社主管機關及消保官依據旅客與旅行社購買郵輪旅遊商品時契約內容在場提供專業建議與意見，協助解決雙方後續消費爭議達成共識。

2014年3月維多利亞號事件造成旅客聚集碼頭鼓譟抗議及大量旅客滯留，航政機關依SOP流程邀集相關單位成立專案小組後，結合民航局、內政部移民署、港務警察總隊、公路總局、機場公司、國道客運業者等單位，整合陸、海、空運能調度支援人力物力，將安置旅客在2天完成1千7百餘人返回大陸之疏運任務，避免糾紛危機擴大。另2014年3月維多利亞號²於靠港前，航政機關於應變會議中協請港公司規劃旅客通關動線，以利儘速疏散下船旅客；另預劃管制區、媒體採訪區、備置旅客協調會議室及應變小組地點。也請港務警察總隊加派警力，協助維持現場秩序及港口安全。請包船旅行社派高階主管到場協調，並擬訂補償方案通報觀光局。2016年9月黃金公主號航政機關已於登輪前召開應變協調會，並請郵輪公司於本次旅客登輪前在網站上刊登補償方案，並於登輪成立現場應變小組，郵輪公司及旅行社在登輪時協助登船當日到碼頭現場才接獲補償措施消息之旅客的補償措施，危機解除郵輪如期通關離港。2018年7月處女星號³除現場相關單位人員到場外，因當日晚間22:30抵基隆港，隔日凌晨完成近1500名旅客通關作業；剩餘近800名遠地旅客選擇留宿船上。隔日上午10點完成剩餘旅客通關作業。2018年8月寶瓶星號及2019年

² 航港局大事記，2014-03-24，<https://www.motcmpb.gov.tw/Information/Detail/cdfa97cc-640a-45fe-bf6a-3a88a46b6969?SiteId=1&NodeId=542>。

³ 不滿麗星郵輪行程一變再變 800遊客「霸船」過夜，民視新聞網，20180707，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/20180707N02M1>。

4月太陽公主號⁴皆協調觀光局、基隆市政府消保官及船公司旅行社代表與旅客代表在辦公室召開協調會議。

四、判斷霸船危機、確定與彈性應變措施

當接獲霸船危機資訊時，應先行由過往的經驗及旅客不滿(天候因素、人為因素、機械故障)等資訊現行判斷旅客訴求及不滿而導致霸船危機的成因，確定此趟次郵輪公司及旅行社提出溝通協商補償方案，彈性調整應變措施。郵輪停靠港口的時間不同應變措施也不同，夜間靠港離船時有過夜及時間的層面一方面請船上旅行社及船公司人員，安撫及勸離霸船旅客協助旅客下船外，也需要請，則回報最新船上情況及預擬可行之因應方案(包含下一梯次旅客安置問題)。郵輪靠港時由港口管理航港局航務中心主導，而該局與其他單位並無上下指揮監督之功能，各機關單位如何能在第一時間合作處理「郵輪霸船危機」？當郵輪霸船危機發生時，若能依法源啟動機制，避免各機關單位各行其事，才不會演變到旅客情緒沸騰演變成霸船事件。

2014年3月維多利亞號因船上旅客分屬不同旅行團，旅客管理不易，致延後下船導致船上發生陸客不滿打領隊、砸桌椅事件，大量旅客瞬間擠到碼頭上，確認突發狀況後為避免意外改採彈性應變措施坐滿並經移民署清點後出車。但仍有旅客堅拒離船，航政機關協請移民署登船宣導兩岸人民出入境規定，並請船長宣導離船時間，並請港務警察總隊舷梯口管制。2014年7月維多利亞號召開應變協調會研判危機後，若當日下午下船旅客未能即時離船，針對下一航次上船旅客，請港公司及旅行社擬訂應變措施。而2018年7月處女星⁵判斷霸船危機研判若因抗爭、霸船事件影響入境作業流程，連帶影響次一趟之登輪旅客出境作業，請港

⁴ 太陽公主號擬霸船事件 雄獅：旅客均已下船 持續溝通，自由時報，20190327，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2740598>。

⁵ 基港應變得宜，解除霸船危機，103-7-12 交通部新聞稿基隆港務分公司，https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201407120002&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standard。

務公司與郵輪公司協調，大量預收出境旅客大件行李，並宣導出境旅客先至市區逛街、休憩，避免大量出入境旅客同時壅塞於旅客中心室內。

五、相關部門調度資訊並管理各方利益衝突

郵輪係以旅遊為目的，非為運輸為目的交通工具，且目前旅客皆與旅行社購買郵輪旅遊行程。且目前觀光局就郵輪國外團體旅遊訂定「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」保障消費者。當郵輪消費糾紛導致郵輪靠港時，航政機關依據船舶霸船處理程序，為避免影響下次船班開航時間及次船班乘客權益，間接造成更多糾紛，港區現場航政機關，於接獲資訊通報立即成立應變中心，邀集觀光局、消保處、CIQS、港務公司及港務警察隊等相關單位預為因應，俟郵輪進港以保護我國民之立場，主管機關應協調船方及旅行社安撫旅客下船並安排會議室供消費者與消保官、觀光局協助郵輪旅客處理郵輪旅遊消費糾紛。在2014年3月維多利亞號因大陸包船旅行社無法提出郵輪旅客返鄉疏運計畫故造成船上郵輪旅客滯港危機。而2014年7月維多利亞號至2019年4月太陽公主號⁶，航政機關皆能依照SOP開設應變中心進行應變整備，船公司及旅行社皆能於郵輪返抵港口前，掌握旅客需求回應訴求，並提供補償措施，以利緊急應變小組掌握統一的補償資訊，作為危機救援處理。另因消費者多分不清楚公部門係由何機關為權責單位，當郵輪旅客下船後，行政機關接獲旅客陳情旅遊產品消費糾紛案件時須先釐清權責歸屬，避免影響行政部門之觀感及效率。

⁶ 麗星郵輪再釀霸船事件 旅客全數離船並退還港務費及補償金，20180824，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180824004440-260415?chdtv>。

第六章 結論與建議

本研究透過危機管理理論及跨域溝通協力文獻回顧這兩項理論整合並以郵輪霸船危機處理運作現況，最後整理建立「面對郵輪霸船危機處理-公私部門跨域協力」架構及取得各構面與準則之中心度與因果關係，進一步計算權重值，並整合可行性分析，提供各策略在執行上的先後順序。對郵輪旅客滯留船上危機處理，訪談具備充分學識之專家學者提出建議與看法，對未來郵輪霸船危機處理流程及處理準則分析可參考改進之建議，做為日後管理與實施之參考。

第一節 研究發現

本節透過本研究之架構與研究成果作為結論，以及後續研究之建議與結論敘述如下：

一、海事行政法專家對郵輪霸船危機處理之標準作業流程法制層面之看法

在郵輪霸船危機爆發時，基於發生地位於港口，因此航政機關做為第一線處理，雖說航港局訂有「郵輪旅客消費爭議(霸船)運作機制標準作業程序」供我國各港口依此進行霸船危機處理。但上述規定僅係作業程序之書面規範，至於處理過程中之各部門責任權限，及法源依據均未有詳細規範。本研究為更瞭解有關因消費糾紛導致旅客不願下船引發滯港危機法制層面，另外訪談熟悉海事行政法學者，訪談結果建議，為提升商港港區安全及港口保全，參考空運民用航空法為保障飛航安全修訂相關法令規定，於商港法增訂有關旅客消費糾紛滯留港口適用規定，以讓郵輪霸船危機處理標準作業流程有法源的依據。強制執行旅客離船所涉修法議題，也建議航政機關研析相關法令規定，作為未來修法之參考，以利處理人員得以遵循辦理，或調請其他公或私部門人力支援有其法源支持。

二、郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之研擬

郵輪旅客因消費爭議之霸船行為，基於維護港區安全與秩序，航港局與各相

關單位依運作機制權責分工積極處理。再者，郵輪霸船危機管理作業標準不應僅由單一部門或港口制定，宜請各港口及重要關係人，如船務代理業、船公司、旅行社、觀光局、消保官、航港局、港公司、港警和CIQS單位等共同參與檢視負責處理的事務，畢竟危機處理是由各公私部門共同協力執行。本研究透危機管理理論及跨域協力溝通理論與過從過去郵輪霸船危機個案結果，彙整出適合因素並針對因素命名及定義進行內容修正，研擬出郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之架構，共三大構面15項評估準則，依據此問卷也發現需要參與者透過應變小組跨部門互動來支持，各部門調度支援人力，需要彼此互相溝通擬定應變措施，才能各取所需，也讓旅客能下船解除霸船危機。公部門也應在霸船危機復原事後確認將所發生的郵輪消費糾紛引發霸船危機處理案件中旅客不滿的事發原因，旅行社及郵輪公司因應補償條件，危機發生時處理過程後予以建檔、分析、研判、統計，除了可以作為處理霸船危機案件之參考依據，也有利在危機預警階段，接獲情資時能先研判情形，決定是否啟動應變機制之參考。

三、郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之準則重要性及實務結合

本研究依據過去個案實務上，我國現行針對郵輪旅遊及進出港口涉及不同公私部門負責，如航線及郵輪進出港口由航政機關負責、港區保全由港口警察負責、旅客入境檢疫由疾管局負責、旅客入出境通關由移民署負責、海洋及海岸保安事務由海洋委員會海巡署負責、旅行社主管機關由觀光局負責、消費者保護由消保官協助調處。實務上許多權管部分相互牽涉重疊，並非單一行政單位即可解決，需透過跨部門協調溝通。基於上述實務操作及 AHP 評選出郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力之重要關鍵因素，並適度調整現行郵輪霸船危機處理流程及處理準則分析，其排序結果如下：

(一) 郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之準則重要性：

本研究根據 AHP 法，透過專家評估郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略之構面重要性，其依序為「設置靈活的通報系統」、「掌握與監控霸船相關資訊取得」、「調度支援人力、物力與安置旅客」、「判斷霸船危機、確定與彈性應變措施」、「相關部門調度資訊並管理各方利益衝突」。從此分析結果來看，專家認為，當面對郵輪消費糾紛引起的霸船危機時霸船危機召開危機應變小組，需跨公私部門整合時，首要優先設置靈活的通報系統，避免霸船資訊情資分散遺漏；其次則是掌握與監控霸船相關資訊取得與判斷霸船危機、確定與彈性應變措施，隨時更新資訊掌握情資有易於危機應變小組判斷霸傳成因，擬定適當的應變策略，以利迅速解決霸船危機。調度支援人力、物力與安置旅客，顯示專家認為應變策略應首重於實施時跨部門調度支援人力、物力及旅客安置問題。此外，在郵輪霸船危機跨部門處理時，相關部門調度資訊並管理各方利益衝突，各部門應跨域掌握監控旅客離船事宜、旅客意見、補償解決方案、旅行社及旅客資訊等資訊，避免各自獨立作業，導致跨部門利益衝突。

(二) 郵輪霸船危機處理流程及處理準則實務結合：

根據上述專家評估郵輪霸船危機事件公私部門跨域協力關鍵策略重要性，可以得知，現行郵輪霸船危機處理流程及處理準則運作中，藉由前述結果給予下列幾點修改，加強這幾個構面特別注重這些項目，來使得郵輪霸船危機處理流程能夠更加順利，滿意度增加。首先，跨域協力互動程序與事項應明確訂定，在標準作業程序內容在處理準則加入各公私部門應負責事項，避免多頭馬車增進各部門危機應變小組分工及互動。其次資訊取得、調度及掌握部分，調整標準作業程序新增旅行社應提供該艘郵輪上各團旅客資料，以利後續調度人力物力及安置旅客。另賦予船公司責任傳遞資訊並增加人力協助安置旅客。第三，新增判斷、確認霸船危機採取最適合的應變措施階段在作業程序中。從標準作業流程來看，主政單位一接獲情資就直接成立應變小組，進一步釐清後由危機應變小組代表確定應變措施之研判階段，有效利用人力資源。第四，跨部

門通報資訊的協力溝通也要突顯在標準作業流程中，跨部門溝通對於危機處理階段十分重要，也因此新增各組織間橫向聯繫的全面溝通路徑管道，及補強私部門(船務代理、郵輪公司、旅行社)資訊縱向及橫向通報溝通路徑，以利危機應變小組進一步掌握霸船危機層次及處理措施。第五，未來若要朝跨部門協力運作模式發展，既有的通報組織勢必要調整修正，當旅行社接獲霸船危機資訊，應與旅行社主管機關觀光局通報，而郵輪公司透過船務代理接獲霸船情資時應與主管機關航港局通報，主管機關依循標準作業程序加強橫向聯繫相關單位，資源共享共用，掌握情形進行危機研判。

第二節 政策建議

一、公私跨部門聯合規劃演練合作

危機管理標準作業程序制定後在應變小組團隊執行時，應該為危機處理行動提供處理目標、目的以及預期成果進行模擬演練；為使往後處理類似危機案件有所依循，公部門亦應蒐集整理郵輪霸船危機各案例，參考之前協調及運作方式吸取經驗，會商相關單位進行跨部門聯合檢討發覺檢驗潛在的危機因子，及可能發生的霸船案例修訂SOP。建立郵輪霸船危機的演練（例如旅行社的協調補償計畫、郵輪公司補償方案、船席調度、協調會召開地點等）；建立相關部門的溝通網絡（如通訊軟體電腦、小組會議）；設計推演整套霸船危機處理執行目標及預期成果的方法（如現場協助處理及情資掌握、充分告知及安撫安置旅客情緒）。設計推演時宜有最壞、最糟狀況的「最壞情境劇本」，依據此劇本研擬一套最佳的處理執行方案。

二、旅客拒絕離船處理建議增加法源依據後，再行擬定相關處理 SOP 流程

當郵輪旅客滯港危機案件發生幾乎都無法預期，強制執行乘客離船與人民自由權利相關，涉及憲法保障對限制人民自由權利為符合法律保留原則，應有法律明確依據為宜。建議強制執行旅客離船涉修法議題，航政機關應先行研析

相關法令規定，於相關法規規定後，再行依據郵輪旅客因旅遊消費糾紛進而引起拒絕下船滯留船舶事情時擬訂作業要點及危機處理 SOP 流程。郵輪霸船危機發生時，接獲旅客霸船情資時，讓相關危機處理公私部門團隊成員在面對郵輪霸船危機時有所遵循，按照程序步驟，邀集相關跨部門各單位成立應變小組會議，分工合作以處理旅客霸船危機。

三、郵輪旅客消費糾紛霸船及後續消費爭議之權責機關分工需明確

郵輪旅客發生旅遊消費糾紛時，在郵輪進港時引發霸船危機時，基於維護港區安全與秩序，建議由第一線港口管理機關主政，啟動危機處理應變小組，統籌調度相關單位支援能量，協請各相關公私部門分工負責。郵輪旅客下船後針對旅遊消費糾紛進行協商時，依實務操作面，郵輪即為旅遊產品，現行旅客與旅行社購買郵輪旅遊遊程所簽訂郵輪契約內容，需依「郵輪國外旅遊定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」相關規範，依制定的郵輪旅遊專屬之定型化契約與旅客簽約，對於郵輪旅遊途中發生糾紛造成旅客權益受損時，建議確實依循消費者保護法相關規定，依照旅遊契約兩造雙方及契約內容，明確權責劃分主政單位，進行後續糾紛調處，不僅保障旅遊消費者權益，符合消費者保護法之精神，以利郵輪旅遊之推廣與發展。

第三節 後續研究建議

一、郵輪霸船法規正當性處理

因目前不論商港法或航業法等皆無明確規定郵輪霸船權責與處理單位，雖目前當遇到霸船事件時，皆由航港局主導成立應變小組來處理，但於法規無明確規範，導致此處理流程缺乏正當性，未來可參考航空霸機等處理程序或國外霸船處理法規等來制定我國霸船處理權責與法規。

二、郵輪與客輪無明確界定

目前我國法規上並無將郵輪與客輪明確界定，於郵輪旅行契約上是依銷售端來切分契約，若為船公司或船務代理銷售，則因主管機關為航港局，使用航港局製訂契約；若為旅行社代為銷售，則因旅行社主管機關為觀光局，使用觀光局製訂契約。但郵輪除運送契約外還包含旅遊、娛樂等觀光行程，與客輪純運送契約有差異，若依銷售端來切分主管機關負責，與認知上有所落差，郵輪旅遊與娛樂觀光卻是航港局負責而非觀光局。因此未來研究可將郵輪契約統一，加入國際郵輪協會(CLIA)發布的郵輪行業乘客法案，並將客輪純運送契約與郵輪旅遊契約加以區別。

三、跨國與區域郵輪霸船處理探討

本文是探討以我國郵輪霸船處理流程，目前郵輪市場為全球性，特別歐美已運作好幾年，亞洲也於近幾年盛行，郵輪旅客多元與國際性，因此可藉由各國霸船案件與處理流程，並分析霸船原因等，並可深入分析民族性、旅客組成背景等，綜合討論跨國與各區域處理霸船危機流程差異與發生霸船原因。

參考文獻

一、中文

- 于鳳娟譯，(2009)。危機管理(原作者：Otto Lerbinger)。臺北市:五南出版社。
- 行政院研究發展考核委員會，(2019)，風險管理及危機處理作業手冊。
- 交通部航港局，(2016)。商港法修正之研析總結報告。
- 呂振榮，(2014)。以聯合號海釣船與廣大興漁船事件論台灣的危機管理機制，國立中正大學，戰略暨國際事務研究所國家安全碩士在職專班，嘉義。
- 邱志淳。(2003)。危機管理與應變機制。研習論壇，第20期，第35-40頁。
- 林水波、李長晏，(2005)。跨域治理。臺北市:五南出版社。
- 林淑馨，(2017)。公共管理。高雄：巨流出版社。
- 徐亦韜，(2019)。公部門績效管理制度下的協力互動研究—以臺北市政府策略地圖之次分組為例，國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，台北。
- 陳向明(2002)。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 陳明惠、陳相甫，(2008)。研發團隊社會網絡的個案研究:以專案發展階段的觀點。科技管理學刊，13(3)，1-31。
- 馮遠耀，(2004)。我國中小企業關係網絡對競爭優勢影響之研究。嶺東學報，16，67-83。
- 黃良慈。(2015)。從頂新事件探討政府危機管理模型，國立臺灣師範大學管理學院，高階經理人企業管理碩士在職專班，台北。
- 黃懿慧，(2016)《傳播與社會學刊》，(總)第38期：135-164。
- 游尚旻，(2017)。臺灣發展海運快遞服務關鍵成功因素之研究，國立高雄海洋科技大學，航運管理研究所，高雄。

- 彭冠彰，(2014)。從危機管理理論探討廣大興 28 號事件之危機處理，國立中山大學，社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班，高雄。
- 詹中原，(2004)。危機管理:理論架構。台北:聯經。
- 詹中原，(2006)。公共危機管理之知識網路分析:以台灣九二一地震為例。第二屆 21 世紀的公共管理: 機遇與挑戰國際學術研討會。
- 詹中原，(2006)，政府危機管理。台北:聯經。
- 詹中原、吳廷雪(2003),〈整合的危機管理體系:以九二一震災為例〉·《研習論壇》·第 25 期·20-30 頁
- 鄧振源、曾國雄(1989)，「層級分析法(AHP)的內涵特性與應用(上)」，中國統計學報，第二十七卷，第六期，13707-13724
- 鄧振源、曾國雄(1989),「層級分析法(AHP)的內涵特性與應用(下)」,中國統計學報,第二十七卷,第七期,頁 13767-13870
- 鄭雅馨，(2013)。自由貿易港區跨部門協調問題之探討，國立臺灣海洋大學航運管理學系，高雄。
- 劉豐禎，(2016)。現行災害防救體制組織協力之研究:以臺北市 0204 基隆河空難為例，國立政治大學 社會科學學院行政管理碩士學程，台北。
- 謝素禎(2008)。社會網絡、社會資本、知識社會化對知識分享影響之研究-以銀行業為例。未出版之博(碩)士論文，國立成功大學，高階管理碩士在職專班碩士論文，臺南。
- 謝楊永(2017)。公部門危機之跨域治理:德翔臺北貨櫃輪擱淺事件個案分析。未出版之博(碩)士論文，國立政治大學，社會科學學院行政管理碩士學程碩士論文，台北。
- 謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，(2016)。緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建為例。行政暨政策學報，第二十六期，59-125。

顏靖璇(2007)。五大人格特質與工作績效之關係：探討社會網絡之中介效果。未出版之博(碩)士論文，樹德科技大學，金融與風險管理系碩士在職專班，高雄。

韓廣彥，(2005)。企業職能部門間的有效溝通問題研究。中原工學院學報，15(5)，16-18。

蘇琪安，(2017)。郵輪契約之研究。國立高雄海洋科技大學航運管理研究所，國立高雄海洋科技大學航運管理研究所，台北。

二、英文

Anderson, J. C. and J. A. Narus, (1990). A Model of Distributor Firm and Manufacturer Firm Working Partnerships, *Journal of Marketing*, 54(1), 42-58.

Chong, John K. S.,(2004). Six Steps to Better Crisis Management, *The Journal of Business Strategy*, 25(2), pp. 43-46.

Christensen, Tom., Lægreid, Per., Rykkja, Lise H., (2016). “Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy,” *Public Administration Review*, 76(6), pp.887-897.

Daniel Henstra, (2010).“Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?” *Public Administration Review*, 236-247.

Gazley, B., (2008). Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships. *Public Administration Review*, 68(1),141-154.

Jon Pierre (Ed.), (1998). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 11-33). Basingstoke, Hampshire: Macmillan

Press.Kapucu, N., M-E. Augustin, and V. Garayev. (2009). “Interstate

Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters.”

Public Administration Review, 69(2): 297-313.

Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W., (1969). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Homewood, IL: Irwin.

Leifer, R., & Mills, P. K., (1996). An information processing approach for deciding upon control strategies and reducing control loss in emerging organizations, *Journal of Management*, 22, 113-137.

McKean, R. N. (1965). “The Unseen Hand in Government.” *The American Economic Review*, 55(3): 496-506.

Peters, B. G., (1997). *With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments*. London: Palgrave Macmillan.

Philipp Trein, Robbert Biesbroek , Thomas Bolognesi , Guillermo M. Cejudo , Robert Duffy , Thurid Hustedt , Iris Meyer, (2020). “ Policy Coordination and Integration: A Research Agenda.” *Public Administration Review*, 1-5.

Reilly, A. H., (1993). Preparing for the Worst: The Process of Effective Crisis Management, *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, 7(2), pp.115-143.

Saaty, T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc.

Tom Christensen, Per Lagreid and Lisa H. Rykkja, (2016) “Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy“ *Public Administration Review*, 887-898.

三、網路資料

太陽公主號擬霸船事件 雄獅：旅客均已下船 持續溝通，自由時報，20190327，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2740598>。

不滿麗星郵輪行程一變再變 800 遊客「霸船」過夜，民視新聞網，20180707，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2018707N02M1>。

航港局大事記，2014-03-24，

<https://www.motcmpb.gov.tw/Information/Detail/cdfa97cc-640a-45fe-bf6a-3a88a46b6969?SiteId=1&NodeId=542>。

基港應變得宜，解除霸船危機，103-7-12 交通部新聞稿基隆港務分公司，

https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201407120002&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standa
[rd](https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201407120002&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standa)。

處女星郵輪旅遊消費糾紛圓滿落幕(交通部航港局) 2018-07-09，高雄市政府行政暨國際處，<https://aia.kcg.gov.tw/article-tw-713-5551>。

麗星郵輪再釀霸船事件 旅客全數離船並退還港務費及補償金，20180824，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180824004440-260415?chdtv>。

附錄一 公私部門跨域溝通關鍵因素之研究—郵輪霸船危機事件 AHP 問卷

親愛的專家先進 您好:

本研究主要目的，想瞭解面對郵輪霸船危機時，公部門及私部門跨域協力的關鍵因素。本研究已經預先建構出危機管理及公私跨域協力溝通因素，將採層級分析(AHP)問卷，進行準則權重之資料蒐集與分析，希望藉專家意見的收集分析，瞭解面對郵輪霸船危機處理時公私部門跨域協力之相關意見。

久仰 臺端在郵輪產業及港口發展專業，因此期盼您能提供寶貴的意見。本研究需要您的指導。您的高見將有助於本研究進行，您所提供的資料，僅作為本研究學術探討之用不個別對外公開，請您安心填答，感謝您撥冗指導。

敬祝

健康喜樂 萬事順心

國立政治大學社會科學學院行政管理

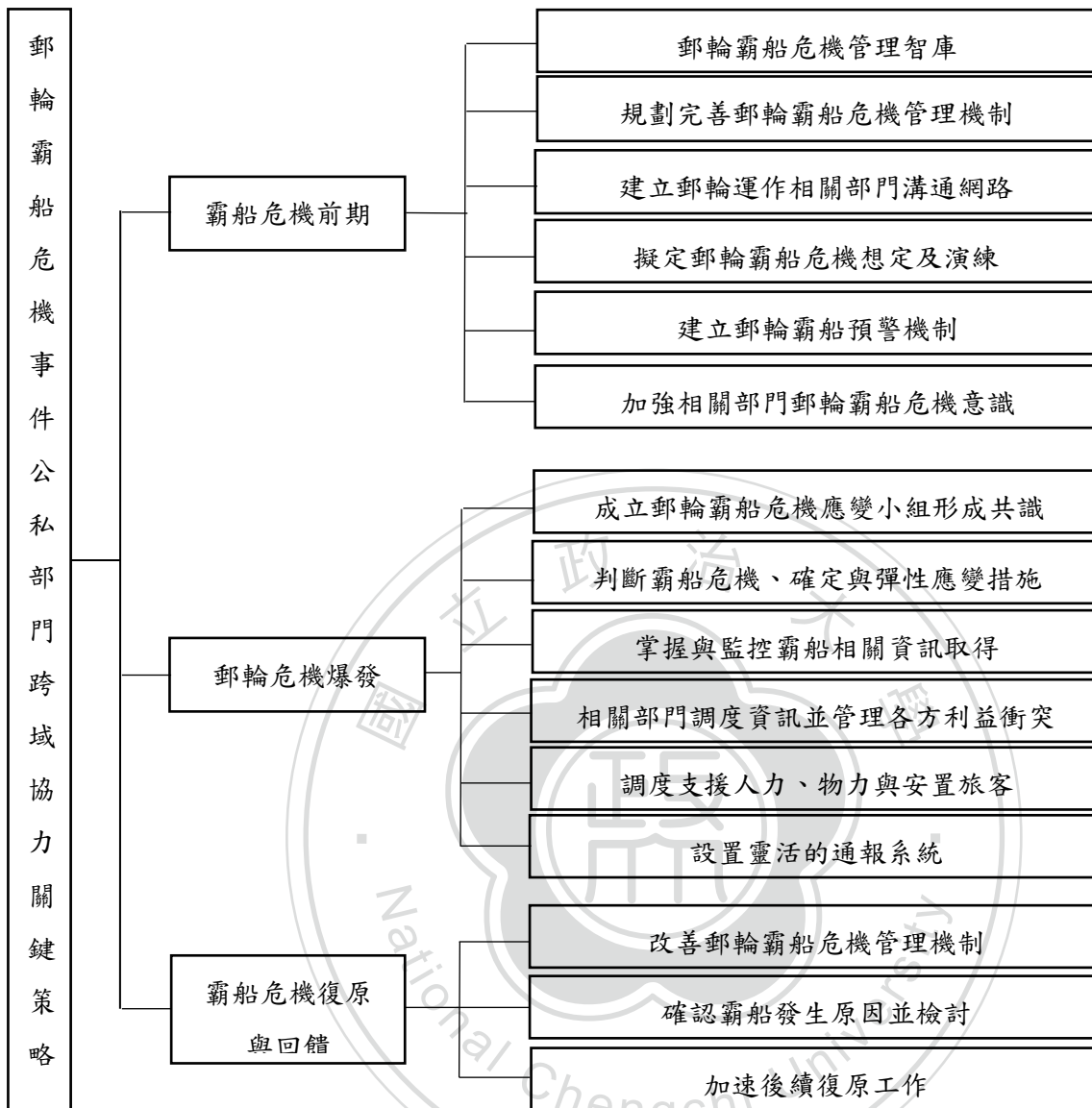
指導教授：詹中原 博士

研究生：范欣儒 敬上

連絡電話：0972720673

E-mail：kotokofan623@gmail.com

一、面對郵輪霸船危機處理-公私部門跨域協力之 AHP 層級架構：



二、層級分析法問卷填寫範例：

本問卷乃針對下圖 AHP 層級分析架構之內容，進行各構面與準則間之重要性兩兩比較，以求取其相對性權重值。故在此需請您對於各表列之左方評比項目與右方評比項目，予以重要性比較，且勾選合適之位置。下述將列舉 3 項評比項目為問卷填寫之示範說明。

1.認為「霸船危機前期」相較於「郵輪危機爆發」為頗重要，比值為 5:1，則在左方頗重要 5:1 欄內打「V」。

2.認為「霸船危機前期」相較於「霸船危機復原與回饋」為介於極重要與絕對重要之間，比值為 8:1，則在右方介於極重要與絕對重要 1:8 欄內打「V」。

表 1 面對郵輪霸船危機時，公私部門跨域協力處理因素比較

構面項目	左邊構面重要性大於右邊										右邊構面重要性大於左邊								構面項目
	絕對重要		極重要		頗重要		稍重要		同等重要		稍重要		頗重要		極重要		絕對重要		
	9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9		
1. 霸船危機前期					V														2. 郵輪危機爆發
																	V		3. 霸船危機復原與回饋

(二)第 3 層準則之比較

構面 1:霸船危機前期

在霸船危機前期構面中，您認為(1) 郵輪霸船危機管理智庫、(2) 規劃完善郵輪霸船危機管理機制、(3) 建立郵輪運作相關部門溝通網路、(4) 擬定郵輪霸船危機想定及演練、(5) 建立郵輪霸船預警機制、(6) 加強相關部門郵輪霸船危機意識。其準則定義說明入下：

1. 郵輪霸船危機管理智庫：相關單位代表組成智庫供諮詢，蒐集過往案例及處理模式，使往後處理類似案件有所依循。
2. 規劃完善郵輪霸船危機管理機制：規劃郵輪旅客消費爭議運作機制標準作業程序。
3. 建立郵輪運作相關部門溝通網路：相關公私部門建立溝通網絡，提供郵輪船上狀況、預定進港時間正確情資。
4. 擬定郵輪霸船危機想定及演練：部門擬定霸船危機「最壞情況」，依此情況預擬霸船危機處理可行之因應方案。
5. 建立郵輪霸船預警機制：旅客不滿出現霸船徵兆未時，與旅客溝通協商安撫情緒。
6. 加強相關部門郵輪霸船危機意識：加強建立部門成員正確的郵輪霸船危機意識。

表 2 霸船危機前期準則比較

構面項目	左邊構面重要性大於右邊								右邊構面重要性大於左邊								構面項目		
	絕對重要	極重要		頗重要		稍重要		同等重要	稍重要		頗重要		極重要		絕對重要				
	9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8		1:9	
1. 郵輪霸船危機管理智庫																			2. 規劃完善郵輪霸船危機管理机制
																			3. 建立郵輪運作相關部門溝通網路
																			4. 擬定郵輪霸船危機想定及演練
																			5. 建立郵輪霸船預警機制
																			6. 加強相關部門郵輪霸船危機意識
																			3. 建立郵輪運作相關部門溝通網路
																			4. 擬定郵輪霸船危機想定及演練

3. 掌握與監控霸船相關資訊取得：持續蒐集船上旅客意見並回報及補償方案，隨時更新資訊。
4. 相關部門調度資訊並管理各方利益衝突：應變中心領導指揮及調度資訊：旅客離船事宜、旅客意見、補償解決方案、旅行社及旅客資訊、消費者保護法令、調派船席碼頭等，統籌溝通協調以利管理相互利益衝突。
5. 調度支援人力、物力與安置旅客：調度港務警察警力規畫秩序維護，港務公司設置離船通關動線及旅客協調會場地。觀光局聽取旅行社與消費者意見，消保官提供法令意見。
6. 設置靈活的通報系統：應變中心建立多元溝通管道(如 LINE 任務群組)將所有資訊傳送到中心，也應協助旅客下船說明補償方案。

表 3 郵輪危機爆發準則比較

構面項目	左邊構面重要性大於右邊								右邊構面重要性大於左邊								構面項目	
	絕 對 重 要		極 重 要		頗 重 要		稍 重 要		同 等 重 要		稍 重 要		頗 重 要		極 重 要	絕 對 重 要		
	9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8		1:9
1. 成立郵輪霸船 危機應變小組形 成共識																		2. 判斷霸船危 機、確定與彈性 應變措施
																		3. 掌握與監控 霸船相關資訊取 得
																		4. 相關部門調 度資訊並管理各 方利益衝突
																		5. 調度支援人 力、物力與安置 旅客
																		6. 設置靈活的 通報系統

1. 改善郵輪霸船危機管理機制：明確公告商港法 36 條危害港區安全之行為使霸船事件強制驅離依法有據。另各單位接獲通報後應立即預先協調聯繫權責機關依情資狀況規劃因應作為，與現場協處。
2. 確認霸船發生原因並檢討：郵輪旅遊特性常因天候或意外事件致須變更航程衍生消費糾紛，若當下未充分告知變更航程導致旅客權益受損，造成旅客情緒不穩霸船抗議。為避免再發生航線變更導致旅遊消費糾紛，往後航線變更需適時向旅客說明，安撫旅客情緒，並迅速提出配套措施。
3. 加速後續復原工作：瞭解旅客需求執行調解程序，後續召開協調會協商調解或申訴。乘客離船通關完恢復船席調度及港區碼頭作業營運。

表 4 霸船危機復原與回饋準則比較

構面項目	左邊構面重要性大於右邊								右邊構面重要性大於左邊								構面項目	
	絕 對 重 要		極 重 要		頗 重 要		稍 重 要		同 等 重 要		稍 重 要		頗 重 要		極 重 要	絕 對 重 要		
	9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8		1:9
1.改善郵輪霸船 危機管理機制																		2. 確認霸船發 生原因並檢討
2. 確認霸船發生 原因並檢討																		3. 加速後續復 原工作

三、填表人基本資料

(一)服務單位：交通部航港局消保官觀光局港務公司船務代理業郵輪公司旅行社旅客學術界

(二)服務年資：21-30 年11-20 年5-10 年5 年以內

(三)工作職位：高階主管中階主管基層主管教職其他

本問卷至此全部結束，非常感謝您百忙之中抽空協助填答此問卷！

附錄二、訪談記錄

訪談海洋大學航運管理學者

日期：109 年 5 月 23 日下午 12:30

地點：海洋大學研究室

問：其他國家面對有關郵輪、旅客、運送人間之調處機制為何？

答：國際處理狀況以新加坡、香港和中國為例，大部分未對郵輪旅遊契約做規範，爭議處理似乎是郵輪公司片面規定。但這些國家會約束旅行社應需盡責任去提醒告知之義務。比較特別的是，中國上海(上海旅遊條例)及韓國已針對郵輪旅遊做全面性規範。全世界有 80% 以上都是 CLIA 的會員，所以 CLIA 協會他們會訂定一些乘客權利，每家郵輪公司會根據 CLIA 的規範，再根據實際運行狀況去訂旅客權利的法案。不能因為有糾紛就霸占整艘船舶，本國消費大眾應該要受好的教育，權利可以爭取但要尋求法律的途徑，在消保法思考如何平衡解決該消費糾紛。

問：面對現行霸船實務公私部門應扮演何種角色？處理機制？港口管理機關是否要介入？

答：世界現在主要的郵輪有三大集團，「嘉年華集團」、「皇家加勒比集團」及「麗星郵輪集團」，每家業者都有自己對於糾紛的處理方式。也因此郵輪旅客不下船，似乎並非港口業者或航政機關應該積極管理的事項。試想武漢肺炎造成郵輪旅客不能下船，誰該負責處理？不是港口業者，也非航政機關吧！現在皆為外籍郵輪，除了船長、旅客要求，政府機關才能登輪介入處理吧，而且還要根據涉外法律來處理。

再來 2014 年 7 月歌斯達郵輪案件，當時情況旅客下了船之後一切的糾紛案皆由交由觀光局處理，觀光局有為此事主辦一個協調會，一千八百多名旅客推派 20 幾名旅客代表到觀光局進行協調。而就旅客的訴求其實常是資訊不對稱的感受，他們並未特別的覺得旅遊目的未達成，本來要去日本卻去了香港，更改目

的地讓在簽證方面導致些許旅客無法下船時產生情緒反應。郵輪霸船若起因於旅遊消費糾紛，航政機關似乎不應冒然以公權力介入為宜，應成立危機應變小組思考如何衡平解決該糾紛為前提，充分考慮雙方利益後，要求旅行社、郵輪業者及旅客各自該負擔之義務，請旅行社善盡旅遊契約責任與義務，旅客不能無理由任意抗議不下船，似乎比較合理。事實上，大家用霸船一詞，總覺得旅客方比較不應該，事實不然因多數皆因國際郵輪行程變更，涉及旅客權益受損發生糾紛導致滯留於船舶上經驗，郵輪有關取消、變更、延遲等相關規定的話，旅行業者及郵輪公司應該要公開所有資訊，坦白告知旅客，減少旅客因資訊不對稱認知上感覺受騙，才能讓未來郵輪業的操作不如此窒礙難行。

問：若旅客堅持不下船，政府機關是否會使用公權力作為調處依據進而強制離船?或是安置旅客等其他應變措施？

答：現行有關「客船乘客與運送人糾紛調處程序」中，如果旅客經要求離船但還是留滯在船上，就需要研提勸導或是強制旅客離開郵輪的法源依據及修法建議。郵輪旅客滯留郵輪調處機制看法，建議可以參考民航局的調處機制，同樣性質規定在海運商港法的所在章節。我國客船業務以前比較偏重在短程的國內航線，但現行郵輪旅遊風行，加上麗星郵輪集團長期在基隆港營運，加上公主及其他郵輪集團船舶靠泊我國國際港口，航次越來越多。如果旅客不肯離船，建議可以依據民用航空法第 47 條第 3 項規定訂定的「民用航空乘客與航空器運送人運送糾紛調處辦法」，是未來處理法源依據及修法建議非常好的參考資料。例如，該辦法第 6 條是處理乘客霸機的規定。這樣海運跟空運在面對處理時，也比較有一致性的作法。

其實航港局協助處理旅客消費糾紛導致旅客拒絕離船事件是需要法源依據，雖然商港法已經有規範，港警有兼受航港局之指揮與監督，如果港口因為乘客霸船影響船舶調度，但是港警不介入，這樣後續航道、港口碼頭船席調度、港口安全和秩序問題皆會受影響。但現在問題是港警接受航港局指揮調度母法授權不夠明確，這其實涉及人民權利義務關係，應提升至母法位階才能配合執行。

問：有關郵輪霸船之建議？

答：霸船事件對臺灣的國際形象影響很大，一次霸船即成為全球新聞，所以此類事件在臺灣是不應該發生的，畢竟同樣影響到其他乘客的權益及停泊問題，所以，若能透過立法讓消費者了解，這是可以處理並調解且政府公權力可協助。面對未來興起郵輪產業時，對業界、行政機關甚至是消費者的重要保障都是可以參考的依據。在郵輪產業興起的過程中，郵輪業者與旅客糾紛產生之問題，似乎也應積極從旅遊契約(私法)糾紛來解決問題為先，不要一開始就以公權力解決私契約糾紛的問題。同時教育國內乘客搭乘郵輪、保障旅客的權益下，符合國際慣例去並爭取合理的權利，尤其在消保法規中是否也考量國際郵輪處理的慣例並綜整或考慮把他內國法化。另建議將分析糾紛處理標準門檻最高與最低的處理方式加以整理，讓旅客、業者彼此知道，存有這樣的落差和操作模式，個人認為這會對整個航業有助益。



訪談交通部航港局主管

日期：109 年 5 月 12 日上午 10:30

地點：交通部航港局北部航務中心辦公室

問：貴單位如何獲得霸船危機情資?其通報系統為何?

答：由於國內發生郵輪旅遊霸船或滯港事件，其實交通部也非常重視此事，而航港局也受指示訂定「郵輪旅客消費爭議運作機制」主要分成四個程序，第一個預警協調，我們如果掌握到有旅客在船上發生消費糾紛，可能會採取霸船行動，那我們會事先接到情資通報，通常多是船代通報，當然也有過船上旅客報給記者，記者探詢。當然接到之後所在地航務中心就會成立一個緊急應變小組，這小組的成員就包括 CIQS、港公司、航港局、航務中心、觀光局，包括地方消保官都會進駐到我們應變中心這邊。等到船進港後，就會進入處理階段，處理階段通常我們會在港區成立一個協調委員會的會議室，並勸請旅客離船，希望旅客能理性的下船接受後續的調處。最後一個階段就是調處的階段，調處階段的分工涉及旅行社部分，觀光局是主管機關應該要協調。若涉及船舶運送業、船代業就由我們出面協調。航港局就是配合部分是提供書面資料給消保官，使其調處更為順利。

問：面對現行霸船實務公私部門應扮演何種角色?處理機制?港口管理機關是否要介入?

答：客船與運送人之運送糾紛事項若已涉及商港安全，有關處理運送人糾紛之強制手段，因涉及增加人民義務，我們政府單位如果要介入應提升位階到法規中，因為事情涉及到運送人、旅客、航港局及港警等，是公權力介入的公法性質，用公權力處理運送糾紛事項相關規定，建議可以增加法源依據。當船公司運送人和旅客糾紛問題應該區分國內船舶和國外船舶處理，若未來郵輪為國內船舶旅客服務糾紛處理：根據船東、船長或旅客請求處理糾紛要求，本局得上船處理相關糾紛或爭端，根據國內法來處理。國際郵輪旅客服務糾紛處理：經船東、船長、旅客、駐臺大使館或辦事處人員要求，航港局方能上船介入管理，並根據涉外法律來處理。

至於航港局的努力就是依照我國航業法及商港法的規定，讓法治的運作方面更能符合國際慣例。航港局非常希望能夠將郵輪旅遊蓬勃發展起來。有關介入問

題，我們有考慮到外國籍郵輪的問題，本國是屬於屬地主義，外國籍船舶是屬於他們國籍的延伸，我們刑法第7條及聯合國海洋法公約中，原則上是不行使刑事權與民事權力，當然也有例外。譬如說騷擾港口、船長或外交人員去申請時，當地的主管機關才會介入。

問：若旅客堅持不下船，政府機關是否會使用公權力作為調處依據進而強制離船？或是安置旅客等其他應變措施？

答：針對乘客拒絕離船的調處程序，四個港的港務警察總隊他們一致認為這個涉及到人民權利義務的關係，所以要提升其法律位階，並非糾紛調處程序就可以處理。當然修在商港法還是航業法各有見解(笑)，有見解商港法第四十三條是屬於安全與污染防治，覺得乘客與船舶運送人之間的運送糾紛應屬航運秩序的範疇，又覺得商港法第四十三條，該部分查核對象是港口設施，不是留滯者，所以這部分，認為航港局的查核是保全措施及保全業務，應該是防範恐怖攻擊與國家安全，認為乘客的糾紛不屬於這個範疇，當然也有建議參照民用航空法第47條之規定，於商港法訂定相關規範。沒有說一定要放在哪，之後可能要請研究團隊去做法制面的研析，對適合放在商港法或航業法的利弊理由分析。包含在兩個法條上差別在哪？針對法律原理原則，適用之引用以及國際慣例或法治上有何參考？在分析研究。

面對陸客包船來臺發生霸船危機，就像維多利亞那次，啟動應變措施，結合民航局、國際事務大隊、港警總隊、公總、機場公司、國道客運業者很多單位，整合陸、海、空，2天內完成1千7百多人疏運返回大陸。

問：有關郵輪霸船之建議？

答：本局依據其專業與需求訂定符合消保法及相關業管法律來訂定相關規定，內部也應針對修法內容進行內部協調，才能後續推動修法。在郵輪旅遊方面，觀光局希望提升觀光人數，對港公司來說，因有實務上營收，因此以中央政策來看，是支持整個郵輪觀光。郵輪觀光近年愈來愈盛行，但引發消費爭議樣態狀況很多，國人基於自己權利義務的伸張，當影響權利義務與認知有很大差異時有時會採取較激烈手段如霸船事件。郵輪旅客因消費爭議之霸船行為，基於維護港區安全與秩序，航港局與各相關單位依運作機制權責分工積極處理。建立橫向聯絡資訊，於糾紛原因肇始時，各單位即時聯繫並預為研處因應，預防霸船事件之發生。國外在郵輪旅遊部分已有多年經營經驗，應該要蒐集對處理消費樣態。應該要能和觀光局交換經驗，避免未來推動郵輪旅遊因相關法規限制，造成外國郵輪不願來臺，使臺灣觀光產業停滯情況。