

## 調 查 報 告

壹、案由：記名悠遊卡於辦理掛失手續後，持卡人需自負 6 小時內被冒用所發生之損失，與一般信用卡及提款卡掛失後，由銀行全額負擔損失不同。究記名悠遊卡掛失制度對消費者權益有無保障不周之處、有無檢討改進之空間等情乙案。

貳、調查意見：

悠遊卡股份有限公司（以下簡稱悠遊卡公司）發行之記名式悠遊卡，持卡人於掛失後需自行負擔 6 小時內被冒用所發生之損失，相較信用卡持卡人自掛失時起，其損失係全數由銀行負擔，二者顯不相同，究現行記名式悠遊卡掛失相關規範對消費者權益之保護是否周延，及有無檢討改進空間，均有深入瞭解之必要。經向行政院消費者保護處【以下簡稱消保處，原行政院消費者保護委員會（以下簡稱消保會），為配合政府組織改造，自民國（下同）101 年 1 月 1 日起併入行政院】、金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）及臺北市政府等調閱相關卷證資料，並約詢相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、金管會對於電子票證定型化契約應記載及不得記載事項暨範本送審與否及訂定各項費用上限等問題，未能與消保會充分溝通聯繫，訂定過程有欠周延，亟應檢討改進：

（一）按消費者保護法（以下簡稱消保法）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。…」；同法第 41 條規定：「消費者保護委員會之職掌如下：一、消費者保護基本政策及措施之研擬及審議。…三、消

費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核。…七、監督消費者保護主管機關…」。準此，消保會為審議消費者保護基本政策及方案與監督其執行之機關甚明，其中對於攸關消費者權益之定型化契約應記載及不得記載事項暨範本之審議，該會84年10月26日第19次委員會議係決定：「請通函各主管機關，嗣後對本會指定應辦理之定型化契約檢討事項，各主管機關在完成契約範本初稿時，應請先送本會審查通過後再發布實施」。

- (二)查金管會為配合電子票證發行管理條例之施行，依該條例第11條：「發行機構訂定電子票證定型化契約條款之內容，應遵守主管機關所公告之定型化契約應記載及不得記載事項，且其對消費者權益之保障，不得低於主管機關所發布電子票證定型化契約範本之內容」之規定，訂定電子票證定型化契約應記載及不得記載事項暨範本，惟於公告施行前，該會並未依上開消保會第19次委員會議決定，將該規範送消保會審議。據金管會表示，電子票證定型化契約規範係該會依電子票證發行管理條例第11條規定主動訂定公告，並非依消保法第17條授權訂定，且非屬消保會指定應辦理之定型化契約檢討事項，爰依其法律事務處之意見，未將該規範送消保會審查，係經提報金管會98年6月15日第257次委員會議決議通過後，於同年7月15日公告實施。然查「殯葬服務定型化契約範本及其應記載及不得記載事項」係內政部依殯葬管理條例第43條：「前項書面契約之格式、內容，中央主管機關應訂定定型化契約範本及其應記載及不得記載事項」規定訂定公告，同樣非依消保法第17條授權訂定，惟該部仍遵照上揭消保會委員會議決定，於92

年 7 月 30 日將該規範送消保會審議，並經該會 95 年 6 月 1 日第 135 次委員會議審議通過後方公告實施，金管會作法顯與內政部有間。又消保會鑑於電子票證定型化契約涉及民眾消費權益，為期周延，於 98 年 8 月 28 日將金管會訂定電子票證定型化契約應記載及不得記載事項暨範本案提報第 168 次委員會議報告，作成決定略以：「請各主管機關在完成『定型化契約應記載及不得記載事項或範本』草案初稿後，應先送本會審查通過後再發布實施」，會中部分委員並表示：「中央各目的事業主管機關研擬完成『定型化契約應記載及不得記載事項或範本』草案，送行政院消費者保護委員會審查並提報委員會議通過後，再由主管機關公告實施，是多年來已形成之運作機制。本案未透過此機制，似有規避消費者保護主管機關審查之虞，應回歸原有的審查機制」、「除有特殊的情形外，仍應維持原有的審查機制」等；另依消保處 102 年 4 月 11 日函復本院說明，消保會第 19 次委員會議決定之意旨為「各主管機關在完成契約範本初稿時，應請先送本會審查通過後再發布實施」，該會並於第 168 次委員會議中「再予重申」，足徵金管會所稱「電子票證定型化契約應記載及不得記載事項暨範本之訂定，因非屬消保會指定應辦理之定型化契約檢討事項，故無消保會第 19 次委員會議決定應先送該會審查通過後再發布實施之適用」云云，顯未掌握該第 19 次委員會議決定之核心真義，且既對送審與否存有疑義，理應與消保會溝通並釐清，方為正辦，是金管會之作為，實難謂允當。

(三)另查消保會於 98 年 6 月 9 日函送電子票證定型化契約範本草案相關建議修正意見請金管會再行斟

酌，其中在訂定各項費用上限部分，金管會並未參採納入規範。詢據金管會表示，依行政院公平交易委員會（101年2月6日公平交易委員會組織法實施，更名為公平交易委員會，以下簡稱公平會）98年6月26日函示，於定型化契約訂定各項費用上限，將造成交易條件之制式統一化，產生實質限制競爭效果，限縮業者自由競爭之空間，減少消費者選擇不同交易條件之機會；又因個別業者提供服務成本各異，應由個別業者依其實際經營情形自行決定收費標準，爰不宜於定型化契約範本訂定各項費用上限。惟揆諸該函示，係中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱銀行公會）詢問有關活期（儲蓄）存款契約附屬金融卡定型化約款範本訂定各項費用上限，是否違反公平交易法（以下簡稱公平法）規定；又據消保會98年8月12日召開之研商「定型化契約範本約定各項費用之上（下）限與公平交易法規範聯合行為之適用疑義問題」會議紀錄所載，公平會代表係指出公平法規範之對象為「事業」，依該法第2條規定：「本法所稱事業如左：一、公司。二、獨資或合夥之工商行號。三、同業公會。四、其他提供商品或服務從事交易之人或團體」，「中央各目的事業主管機關」非屬「事業」，故中央各目的事業主管機關於其研擬並公告之定型化契約範本或應記載及不得記載事項中，所訂定各項費用之上下限範圍，不會違反公平法「聯合行為」之規定云云。是以上開公平會函示應係指不宜由同業公會（銀行公會）於定型化契約範本訂定各項費用上限，而非不宜由中央主管機關（金管會）於定型化契約範本訂定各項費用上限，顯然金管會並未深究公平會函示之意旨，亦未與消保會充

分溝通聯繫，即為不宜訂定各項費用上限之決定，訂定過程有欠周延，亟應檢討改進。

二、目前悠遊卡公司訂定之記名式悠遊卡持卡人掛失風險承擔時間為 6 小時，相較香港八達通之 3 小時，確有檢討改進空間，金管會允宜督促該公司在不調高其他費用之前提下，採行有利於消費者之措施，以進一步保障消費者權益：

(一)按信用卡定型化契約範本第 17 條第 2 項規定：「持卡人自辦理掛失停用手續時起被冒用所發生之損失，概由貴行負擔。…」；電子票證定型化契約範本第 15 條第 3 項規定：「…但依前項完成掛失手續後 24 小時內，就非線上即時交易被冒用所發生之損失，應由持卡人自行負擔」。據金管會說明，為加速通關達到快速付款之目的，實務上國內電子票證應用於大眾運輸工具或特約商店小額消費係採行非線上即時交易（離線交易），電子票證於辦理掛失後，發行機構需相當時間通知特約機構拒絕該電子票證之交易，與信用卡以線上即時交易截然不同，無法比照信用卡發卡機構自持卡人辦理掛失停用手續時起負擔被冒用所發生之損失，該會爰參照台北 IC 卡票證發售及使用須知肆四（二）：「掛失後 24 小時內被冒用所發生之損失，由持卡人自行負擔」，訂定記名式電子票證持卡人掛失風險承擔時間為 24 小時。

(二)悠遊卡公司依前開電子票證發行管理條例第 11 條規定訂定悠遊卡約定條款，其中第 15 條規定：「…記名式悠遊卡如有遺失或被竊等情形時，持卡人應儘速以電話或其他方式通知發行機構或其他經發行機構指定之機構辦理掛失停用手續…但因悠遊卡之扣款為非線上即時交易，故依前項完成掛失

手續後 6 小時內，被冒用所發生之損失，仍由持卡人自行負擔」。據臺北市政府說明，悠遊卡公司於 94 年 6 月發行記名式悠遊卡，配合每日收班及結帳作業，掛失鎖卡名單僅能每日（24 小時）更新 1 次，該公司為提升服務品質，於 98 年 4 月將持卡人掛失風險承擔時間由 24 小時縮短為 12 小時；嗣為推廣小額消費業務，自 99 年 3 月 28 日起，將持卡人掛失風險承擔時間再減半為 6 小時，爰目前該公司係承擔掛失後 18 小時之損失，對消費者權益之保障，實優於上開電子票證定型化契約範本之規定。惟觀諸悠遊卡公司統計近 3（99-101）年度記名式悠遊卡掛失後之損失情形，持卡人係負擔新臺幣（下同）2 萬 9,424 元、3 萬 6,253 元、5 萬 1,805 元損失，該公司則負擔 56 萬 1,328 元、61 萬 6,657 元、50 萬 8,307 元損失，其金額均非鉅大，是以悠遊卡公司基於回饋消費者之立場，對於持卡人掛失後風險承擔時間上限，應尚有調降之空間。

（三）本案 102 年 3 月 13 日經媒體報導後，消保處旋於同年 5 月 21 日函請金管會研議將信用卡自辦理掛失手續時起前 24 小時內免自負損失之規範，納入電子票證定型化契約應記載及不得記載事項。該會嗣於同年 5 月 2 日邀集電子票證業者共同研商電子票證掛失後風險承擔責任相關事宜，決議請悠遊卡公司衡酌承擔損失能力，比照香港使用八達通收費規範，就記名式電子票證持卡人完成掛失後風險承擔時間上限，由現行 6 小時再縮短至 3 小時，並期以 102 年 7 月 1 日前完成為目標；另經詢據悠遊卡公司表示，該公司會在不調高其他費用之前提下，將持卡人掛失風險承擔時間 6 小時作適度調整，預計於 7 月 1 日公告，8 月 1 日實施云云，爰金管會允

應督促悠遊卡公司採行有利於消費者之措施，以進一步保障消費者權益。

三、金管會允宜將「電子票證之遺失、被竊或毀損滅失」規定納入電子票證定型化契約應記載事項中，俾免產生割裂規定適用不便之情形；另應檢討現行對於持卡人掛失風險承擔時限之規定，以符實際：

(一)按「定型化契約範本」係提供企業經營者及消費者作為訂定相關契約之參考，屬行政指導性質，不具強制拘束力；至「定型化契約應記載或不得記載事項」係依消保法第 17 條第 1 項規定公告，性質為法規命令，當企業經營者訂定之定型化契約條款違反應記載或不得記載事項時，其定型化契約條款無效，具有消保法第 17 條第 2 項強制拘束之效力，合先敘明。查電子票證定型化契約範本第 15 條為「電子票證之遺失、被竊或毀損滅失」之規定，然揆諸電子票證定型化契約應記載事項，則未有相關規範，對消費者權益之保護，顯欠周延。雖據金管會表示，該會依電子票證發行管理條例第 17 條第 2 項授權訂定之電子票證發行機構業務管理規則第 3 條第 2 項已明定，發行機構發行記名式之電子票證，應以書面告知申請人電子票證遺失、被竊或滅失時之處理方式，惟為避免產生割裂規定適用不便之情形，金管會允宜將「電子票證之遺失、被竊或毀損滅失」規定納入電子票證定型化契約應記載事項中，以資周妥。

(二)依電子票證定型化契約範本第 15 條第 3 項規定，記名式電子票證持卡人完成掛失手續後 24 小時內，就非線上即時交易被冒用所發生之損失，應由持卡人自行負擔。據金管會說明，目前並無由持卡人自行負擔掛失後 24 小時內損失之電子票證，且採

行非線上即時交易者，僅悠遊卡公司 1 家，而該公司訂定記名式悠遊卡持卡人掛失風險承擔時間為 6 小時，是金管會允應評估未來電子票證業之市場發展，及業者與消費者風險承擔責任對等原則，適切檢討現行電子票證定型化契約規範對於持卡人掛失風險承擔時限之規定，以符實際。

調查委員：楊美鈴

中 華 民 國 102 年 7 月 16 日