

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，泰國近日發生反政府示威流血衝突，惟外交部似延誤將旅遊警示提升為「建議暫緩前往」之橙色警戒區，損及國人生命財產安全；該部遊泰警示是否遲延、國外旅遊警示發布標準及機制為何，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

民國（下同）97年12月15日泰國國會眾議院推選民主黨魁阿披習出任總理，支持前總理塔信之「紅衫」群眾（下稱紅衫軍）遂於國會前群聚攻擊議員，前總理塔信嗣後陸續煽動紅衫軍舉行示威活動。迄98年4月8日紅衫軍10萬人聚集曼谷要求總理下台，並於4月11日轉往芭達雅示威，阻撓東協加三及東亞峰會進行，11日14時許泰國總理宣布芭達雅進入緊急狀態，東協加三及東亞峰會被迫取消，泰國總理嗣於同日19時許解除緊急狀態。其後紅衫軍返回曼谷持續示威，12日14時許泰國政府宣布曼谷及周邊五府進入緊急狀態，泰北及東北地區示威亦趨激烈，13日凌晨軍民發生衝突，軍方對空鳴槍並發射催淚彈示警，此外清邁、清萊及東北各地均有數千人至數百人不等紅衫軍聚集。14日早晨傳聞警方將強力壓制，紅衫軍可能與警方抗爭，動亂可能擴大，嗣警方於14日午後決定採取行動，紅衫軍領袖宣布解散群眾，避免流血，曼谷紅衫軍遂逐漸散去等情，此謂之泰國示威事件。

本院據報載，就泰國近日發生反政府示威流血衝突，惟外交部似延誤將旅遊警示提升為「建議暫緩前往」之橙色警戒區，損及國人生命財產安全；該部遊泰警示是否遲延？國外旅遊警示發布標準及機制為何？認有深

入瞭解之必要乙案，申請自動調查。案經調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、外交部對於本次泰國示威事件，未能於第一時間主動積極緊急應變，適時提升國外旅遊警示燈號，致安排旅遊行程民眾無所適從，嚴重影響旅遊及生命財產權利，核有違失

(一)經查，本次泰國示威事件之情勢發展，主要係由泰國紅衫軍於98年4月8日10萬人聚集曼谷開始蔓延，4月11日紅衫軍轉往芭達雅示威，同日14時許泰國總理宣布芭達雅進入緊急狀態，東協加三及東亞峰會乃被迫取消。嗣紅衫軍返回曼谷持續示威，12日14時許泰國政府宣布曼谷及周邊五府進入緊急狀態，泰北及東北地區示威亦趨激烈，13日凌晨更發生軍民衝突，軍方對空鳴槍並發射催淚彈示警，此外清邁、清萊及東北各地均有數千至數百不等紅衫軍聚集。14日早晨傳聞警方將強力壓制，紅衫軍將與警方抗爭，擴大動亂，嗣警方於14日午後決定採取行動，紅衫軍領袖乃宣布解散。

(二)惟查，外交部於98年4月10日起在外交部領事事務局（下稱領務局）網站上發布國外旅遊警示（按：黃色警示—提醒注意。據外交部官員於本院約詢時表示：該警示係自97年11月黃衫軍示威事件時發布後維持迄今），提醒國人注意避免前往紅衫軍抗議地區，並在4月11日晚間及13日依據駐處通報最新情勢，更新泰國旅遊警示地區，提醒國人勿前往曼谷及周邊五府等列舉之地區旅遊等語。4月14日經該部內部研議後，於11時05分許始簽請發布橙色警示，並於中午調整修改領務局網站上之旅遊警示設計，將曼谷市及周邊五府等有安全疑慮部份地區，自「泰國」全國警示之欄位中獨立出來，

以「地區」劃分，並給予橙色警示—建議國人暫緩前往，惟泰國整體國家則仍維持黃色警示，此有外交部提供本院書面資料在卷可稽。足見，對於本次泰國示威事件，外交部係於4月14日中午始將曼谷市及周邊五府等有安全疑慮部份地區，給予橙色警示—建議國人暫緩前往，並在網站上公布。

- (三)另據外交部提供書面資料表示：外交部亞太司李副司長○○曾於4月12日到部觀察泰國紅衫軍情勢發展，其餘業務相關同仁之手機則保持24小時開機，密切注意該案發展。4月12日下午泰國政府宣佈曼谷及周邊五府進入緊急狀態，駐處烏代表即指示緊急應變小組成員緊急待命，並依據情資將泰國最新情勢發展以THA473號電報報回外交部，惟並未先電告該部同仁前往收電，該部電務處係於翌(13)日早上7時接獲上電，因情況緊急，外交部亞太司遂於當日下午2時許，以電話通知領務局緊急更新泰國旅遊警示說明等語，此有外交部提供之相關電報及書面資料可證。足徵，外交部對於駐泰國代表處所陳報之泰國最新情勢發展電報，未能於第一時間應變，喪失機先，核有違失。
- (四)復查，亞洲部分國家98年4月13日前對泰國發布之旅遊警示之情形如下：

國家(地區)	警示內容
中國	4月13日發布泰國旅遊警示：「據中國駐泰國使館告，泰國政府宣布曼谷市及大城、佛統、春武里、碧武里四府實行緊急狀態。外交部領事司和中國駐泰國使館再次提醒在泰中國公民密切留意當地安全局勢，避開熱點地區，注意加強防範，掌握離開時機。遇緊急情況向中國駐泰國使領館尋求幫助。建議國內公民暫緩赴泰國。」

香港	4月13日港府發布發赴曼谷旅遊警告，保安局局長李○○強烈呼籲，基於泰國曼谷局勢急劇惡化，決定發出旅遊警告，香港居民如非必要，應避免前赴曼谷。
新加坡	4月12日針對曼谷及周邊五府進入緊急狀態事，建議星國公民「倘無急迫必要，暫緩前往曼谷及周邊五府」。
韓國	呼籲在曼谷和芭達雅的本國公民「在沒有緊急事務的情況下返回國內」。
菲律賓	4月13日發布泰國旅遊警示：「針對泰國曼谷及周邊五府進入緊急狀態，建議在泰國政治緊張情勢和緩前，倘無必要或迫切性，暫緩前往上述區域。」

足見，亞洲部分主要國家業於4月13日發出強烈旅遊警示，提醒民眾不要前往泰國或相關地區。惟查，外交部於4月13日仍僅維持黃色警示燈號—提醒注意，致已安排前往泰國旅遊行程之民眾，是否依原定行程出團無所適從，紛向有關單位陳情，影響旅遊消費權益。雖據外交部官員於約詢時向本院表示：「處理過泰國示威的多年經驗，都是區域的局限性，不會無限擴大，所以沒有必要限制民眾前往泰國旅遊，所以都是以黃色警訊提醒注意。而且效果都很有效」、「13日時我們已經加註文字，請民眾避開，但仍維持黃色警戒」等語。再者，外交部領務局4月13日網站公告略以：「目前本部發布泰國旅遊警示為黃色警示(提醒注意)。相關警語如下：二、…建議國人如非必要，請暫時避免進入曼谷及前述鄰近五府。三、…請國人在泰期間隨時注意情勢發展，提高警覺，注意自身安全，避免前往示威群眾聚集地區，…。四、另泰國南部陶公、耶拉、宋卡、北大年4省經年動亂，爆炸頻傳，泰東邊界因神廟糾紛亦有零星對抗，建議國人不要前

往上述地區。」惟加註文字乃為輔助原警示燈號之不足，不宜逸脫於原警示燈號之意涵及範圍，否則外交部原公布之燈號為黃色警示-提醒注意，所加註之文字卻係近乎橙色警示燈號-建議暫緩前往之意涵，致安排旅遊行程民眾無所適從，嚴重影響旅遊及生命財產權利，實非正辦，亦有違失。

(五)綜上，外交部對於本次泰國示威事件，未能主動積極緊急應變，適時提升國外旅遊警示燈號，致安排旅遊行程民眾無所適從，嚴重影響旅遊消費及生命財產權利，核有違失。

二、外交部侷限於以國家全面整體狀況評估警示燈號之作法，未能確實反應國外旅遊區域性之安全指數與地區之差異，難謂務實，有失彈性，應予檢討改進

(一)查外交部為出國考察、研習、推廣商務、求學及旅遊等國人，掌握目的地之警示資訊，於93年3月30日以部授領三字第09370004680號令發布實施「外交部發布國人旅遊警示參考資訊指導原則」，依據外館報回之駐地各項資訊，包括駐在國政局穩定、有無全國性暴動、有無重大天災或重大傳染病、有無恐怖活動等綜合評估，並依據現行領事事務局對一國旅行安全分級制（即黃色—提醒注意、橙色—建議暫緩前往、紅色—不宜前往）分別予以分級上網公告，供民眾上網查詢。

(二)次查，行政院消費者保護委員會（下稱行政院消保會）於93年1月28日召開第110次委員會議就交通部、外交部等提報「國人赴印尼峇里島旅遊遭感染桿菌性痢疾之後續檢討及改善措施」乙案決定：請外交部、交通部及行政院衛生署就「旅遊警訊」、「衛生防疫」、「國外旅遊預警分級表」等併案研議，建立「發布『旅遊警示區』認定標準、發布

時機及方式」之具體通案基準，並於本年三月底前研訂一套標準機制（或辦法）後會銜公布。此外，外交部依前開會議決定，函令發布「外交部發布國人旅遊警示參考資訊指導原則」之目的係為便利出國考察、研習、推廣商務、求學及旅遊等國人，掌握「目的地」之警示資訊。因此，前開指導原則自始並未限縮於須就「國家」全面整體評估始得發布旅遊警示燈號。對此，外交部函復本院說明略以：鑒於泰國部分地區之示威抗議活動短期內非但無停止跡象，且有可能因為警方強力壓制而發生示威群眾與警方衝突及動亂擴大之情況，而我國以「國家」全面整體狀況評估警示燈號之作法，無法充份有效提請國人注意泰國「曼谷市」等地區之暴力示威情形，為保護我國人安全，經本部內部研議後於4月14日中午調整修改該部領務局網站上之旅遊警示設計，將曼谷市及周邊五府等有安全疑慮部份地區，自「泰國」全國警示之欄位中獨立出來，以「地區」劃分，並給予橙色警示—建議國人暫緩前往，惟泰國整體國家則仍維持黃色警示等語。足見，外交部依據上開指導原則可不侷限「整體國家」而可對於地區性之旅遊地區發布旅遊警示燈號，而且對於地域性之旅遊地區發布旅遊警示燈號，僅須修改電腦程式及網站設計即可。

- (三)復查，外交部於98年4月27日本院約詢時表示：「93年3月30日就已經訂定此原則。自93年到現在，未作修正」、「此次事件之後，我們現在正在整體的檢討，以區隔地區來作為判斷」、「過去電腦設計都是國家的部分」、「因為過去在總理府的示威都局限在當地沒有作擴散的經驗，所以我們維持以往的作法，到14日因為泰方要強力壓制，所

以有不確定因素，我們認為不能冒這個險，…所以決定作這個地區性的區隔」等語。足見長期以來外交部對於國外旅遊警示之發布，始終侷限於以國家全面整體狀況評估警示燈號之作法，然國外旅遊目的地國家常有幅員遼闊，國境內各地區差異性甚大之情形，若仍侷限於以國家全面整體為評估發布警示燈號之作法及思維，不僅不符合國人出國考察、研習、推廣商務、打工渡假、求學及旅遊實際所需，亦難謂務實，容有未當。

(四)綜上，外交部侷限於以國家全面整體狀況評估旅遊警示燈號之作法，未能確實反應國外旅遊區域性之安全指數與地區之差異，不僅不符合民眾國外出國考察、研習、推廣商務、打工渡假、求學及旅遊實際所需，亦難謂務實，有失彈性，應予檢討改進。

三、交通部觀光局於本次泰國示威事件發生後，消極等待外交部國外旅遊警示公告，未於第一時間依行政院消保會決議，邀請各相關部會及業者代表開會研商協調處理，以建立國外旅遊退費之協商應變機制，致引發消費爭議，顯有違失

(一)消費者保護法第3條規定：「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：二、防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。十、協調處理消費爭議。十三、其他依消費生活之發展所必要之消費者保護措施。」復95年9月25日行政院消保會召開研商「國外旅遊定型化契約範本第28條之1」與「國外旅遊警示」之適用關係會議，決議如下：「請交通部觀光局於旅遊地點發生事故時，於第一時間內邀請各相關部會（包括外交部、交通部民用航空局、行政院消

保會等)及相關業者代表開會研商協調處理」。依上開規定，交通部觀光局尚無須受制於外交部旅遊警示之發布或提升，自應依職權認定並於第一時間內邀集各相關單位研商退費標準，以維護消費者生命、健康、財產等權益，裨益民眾消費生活之發展。

(二)經查，本次泰國 10 萬人紅衫軍於 98 年 4 月 8 日聚集曼谷，4 月 11 日及 12 日泰國政府並分別宣布芭達雅、曼谷及周邊五府等地進入緊急狀態，已如前述。依交通部觀光局官員於本院約詢時表示：「我們是透過外交部的旅遊警示，從 11 號就開始密切注意，後來外交部改變部分旅遊警示內容，也有民眾來電詢問解約問題。所以我們 13 日下午通知旅行業公會全聯會及品保協會在 14 日上午 9 點儘速開會研商。13 號的狀況為何還沒有召開會議，是因為外交部的網站還停留在黃色警示，美國當時也還維持黃色」等語。足見交通部觀光局於 4 月 14 日始依前開行政院消保會會議決議，召集會議達成共識，再以新聞稿公布國外旅遊退費處理原則，而未能於泰國示威事件發生後第一時間內邀請各單位開會協商，並就泰國旅遊退費事宜發布釋疑公告，以保障旅客之權益，僅消極等待觀望外交部國外旅遊警示燈號行事。

(三)復查，交通部觀光局發布國外旅遊退費標準之經過如下：為避免旅遊糾紛及減輕訟源，爰就旅客因受泰國紅衫軍事件影響取消行程，衍生退費問題，於 98 年 4 月 14 日上午邀集中華民國旅行商業同業公會全國聯合會(下稱旅行公會全聯會)及中華民國旅行業品質保障協會(下稱品保協會)共同協商，達成旅客取消赴曼谷及周邊地區旅遊時，得依國外



旅遊定型化契約書第 28 條之 1 規定辦理之共識。其後因外交部發布「泰國-曼谷及周邊地區旅遊標示為橙色標示（建議暫緩前往）」公告，該局於參據該公告後，方決定以區域劃分至泰國旅遊行程辦理旅客退費事宜等情，有交通部觀光局提供書面資料在卷可稽。另據交通部觀光局官員於本院約詢時陳稱：「外交部是在 12 點鐘左右，我們新聞稿還沒發布前改變為橙色燈號，我們就將新聞稿收回，再依據外交部的變更重擬新聞稿。變成根據地域來區分退費事宜」、「過去處理上，觀光局在發生事故時，為求時效大部分先用非正式的方式找旅行業公會和品保協會進行協商。必要時即時電洽外交部或民航局提供意見」、「一般若需要外交部的話，就由我們聯繫人和外交部的小組長進行電話聯繫」及外交部官員於本院約詢時表示：「據悉觀光局在 14 日早上就開會討論是否退費的訊息了，我們是在中午才改變燈號的，觀光局在下午發布退費標準。我們部沒有參加觀光局的協商會議，我們發布後以電話跟觀光局講了」等語。足見交通部觀光局對於本次泰國示威事件，未能同步邀集外交部代表開會研商，以確實掌握泰國當地示威群眾活動之最新情勢，致協商結論取得共識後，因外交部臨時提升旅遊警示燈號，始倉促另行決定退費處理方式，又長久以來均未依行政院消保會首揭會議結論，邀集外交部等相關單位及業者參與研商，建立國外旅遊退費之協商應變機制，均有違失，實應檢討改進。

(四) 綜上，交通部觀光局於本次泰國示威事件發生後，消極等待外交部國外旅遊警示公告，未於第一時間依行政院消保會 95 年 9 月 25 日決議，邀請各相關部會（包括外交部、交通部民用航空局、行政院消

保會等)及相關業者代表開會研商協調處理，長久以來亦未建立國外旅遊退費之協商應變機制，致引發消費爭議，顯有違失，實應檢討改進。

四、外交部發布之國外旅遊警示燈號係供旅遊民眾是否出團之參考，交通部觀光局發布之國外旅遊退費標準則係供民眾辦理旅遊退費之參考，惟國外旅遊退費之實務運作，時有落差，致旅行業者及民眾屢生誤解，引發消費爭議，有欠允當

(一)行政院消費者保護委員會95年9月25日研商「國外旅遊定型化契約範本第28條之1」及「國外旅遊警示」之適用關係會議，外交部與交通部觀光局、旅行業者曾達致具體結論：「外交部發布之國外旅遊警示(包括警示燈號)與國外旅遊定型化契約範本條款之適用無必然關係」。又外交部官員於本院約詢時表示：「退費和燈號是沒有關係的，燈號和世界各國相似，只是提供給民眾作參考，沒有強制性，沒有懲罰條款」等語。足見外交部針對國外旅遊所發布之警示燈號，僅供出國民眾作為判斷是否出團之參考依據之一，對於民眾及旅遊業者間之私法契約不生拘束力。

(二)查交通部觀光局提供本院資料表示：「旅行實務慣例上業者係參考外交部發布之國外旅遊警示燈號(具有公信力)作為其適用國外旅遊定型化契約條款之依據」又據交通部觀光局官員於本院約詢時表示：「雖然外交部發布旅遊警示不是為了定型化契約糾紛，但民眾和外界都是以外交部的燈號為退費標準或舉證之重要參考依據」等語，是在國外旅行實務運作上，業者對於國外旅遊民眾不出團、退費或解約之依據，係參考外交部所發布之旅遊警示燈號。復查，交通部觀光局提供本院資料表示：「外

交通部發布之國外旅遊警示燈號，因具有一定之公信力及客觀性，係供該局協商決定之主要參考依據。」又依交通部觀光局官員於本院約詢時表示：「（問）貴局退費的標準以往都是依照外交部燈號來進行退費，這次是走在外交部之前？答：對」、「本次事件，我們就是參考外交部的燈號和其附註意見，外交部的警示有客觀的公信力」等語。再者，交通部觀光局於本次泰國示威事件，對於民眾陳情回覆時亦載明：「外交部發布之國外旅遊警示資訊，甚具有公信力，…，實務上旅行業者就旅客因國外發生重大事件欲取消前往旅遊時，向參考該國外旅遊警示資訊作為處理旅客退費之標準」等語。顯見，交通部觀光局亦係依據外交部所發布之旅遊警示燈號作為契約發生退費問題時之標準。

（三）綜上，外交部發布之國外旅遊警示燈號係供旅遊民眾是否出團之參考，交通部觀光局發布之國外旅遊退費標準則係供民眾辦理旅遊退費之參考，惟國外旅遊退費之實務運作，時有落差，致旅行業者及民眾屢生誤解，引發消費爭議，有欠允當，擬請行政院消保會協調處理見復。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正外交部；調查意見三，提案糾正交通部觀光局。
- 二、調查意見四，函請行政院消費者保護委員會協調處理見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會、交通及採購委員會、內政及少數民族委員會處理。

中 華 民 國 年 月 日  
附件：本院98年4月17日（98）院台調壹字第0980800332號派  
查函暨相關案卷 宗。