

「2020臺灣災害管理研討會」暨 「109年科技部自然科學及永續 研究發展司防災科技學門計畫 成果發表會」論文集

主辦單位



社團法人臺灣災害管理學會



科技部自然科學及永續研究發展司



地層下陷防治不可不知的大小事！

2020 大地創生 53 無陷

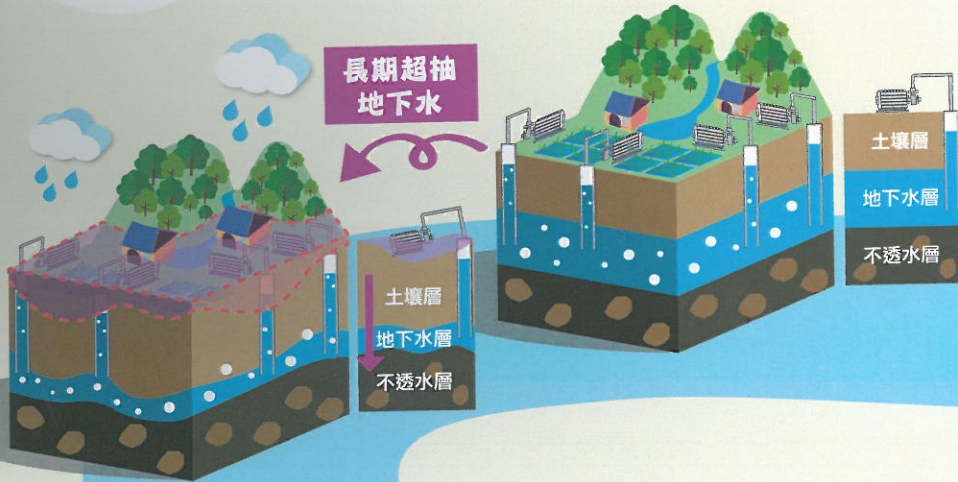
在你我定居的這座島嶼，地層下陷是長期超抽地下水造成的結果，目前全臺顯著下陷面積呈現趨緩，要持續減緩及維持這樣的成果，除了政府的防治措施，更需仰賴全民通力合作友善環境，共同保育地下水防治地層下陷，為我們與下一代共創美好的環境。

造成地層下陷原因報你知！



嚴重入不敷出
地下水減少，支撐力也減少

地層下陷



瞭解地下水管制區 So Easy!

為防止因超抽地下水影響地下水資源永續利用、海水入侵或地層下陷，得劃定「地下水管制區」並分級管制，禁止或限制鑿井引水，以保育地下水及減緩下陷危機。



第一級管制區 5縣市34鄉鎮

第二級管制區



f 愛現不要陷 | 搜尋



愛現不要「陷」粉絲團



90秒看懂地層下陷

水利署廣告

「2020臺灣災害管理研討會」暨「109年科技部自然科學及永續研究發展司防災科技學門計畫成果發表會」

大會主題：新疫情時代的全災害管理機制

研討會時間：2020/12/1 (二)

研討會地點：大坪林聯合開發大樓15樓(新北市新店區北新路三段200號15樓)

時間	上午 / 議程
09:30-10:00	報到 / 國際會議廳
10:00-10:20	開幕典禮 理事長主持 科技部 吳部長政忠
10:20-10:30	學術獎、服務貢獻獎 頒獎 期刊年度最佳論文獎 / 最佳評審獎、大專研究生論文比賽 頒獎
10:30-11:30	專題演講：COVID-19防疫與經濟振興：減輕瘟疫災害的台灣模式 中研院基因體研究中心 陳建仁 院士
11:30-11:50	休息
11:50-12:30	2020年會員大會(第八屆第1次)

時間	下午 / 論文研討				
會議室別	國際會議廳	第一講習教室	第二講習教室	第二會議室	第三會議室
13:10~14:50	科技部	學生組 學生發表(I)	社會組 (1)(2)	社會組 (5)	水資源論壇
14:50~15:10			休息		
15:10~17:00	科技部 座談討論會	學生組 學生發表(II)	社會組 (3)(4)	社會組 (6)	台灣水利學會 座談討論會

(因應新冠肺炎疫情防疫措施，參加人員採實名制登記，並全程配戴口罩)

場次議題：

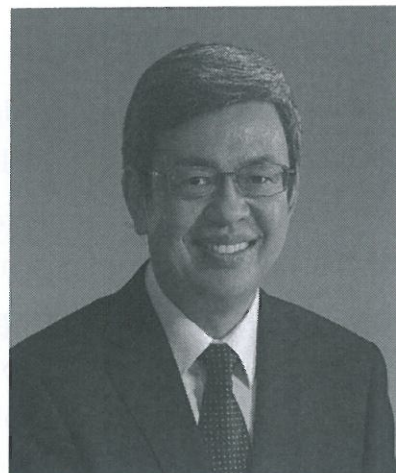
- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| (1) 因應疫情影響之應變體系規劃與調整 | (2) 其他新興災害管理及科技應用課題 |
| (3) 防災國土規劃暨韌性城市建構 | (4) 防災產業鏈結 |
| (5) 新興科技、人工智慧、5G在防減災之發展 | (6) 大規模震災、洪災及崩塌因應對策及重建計畫 |

COVID-19防疫與經濟振興：減輕瘟疫災害的台灣模式

陳建仁 博士

中央研究院基因體研究中心院士與特聘研究員

自從2019年12月以來，COVID-19大流行已經造成五千多萬名確診病例，以及一百三十多萬人死亡，更導致幾乎所有國家的經濟衰退。低收入家庭和許多受創產業，特別是旅運、觀光、旅館、零售、餐飲、娛樂業，都受到嚴重的衝擊和損害，所有的聯合國永續發展目標都受到影響。根據英國牛津馬丁學院、美國全國經濟研究院的評估，台灣的防疫表現最佳，COVID-19死亡率最低而經濟衰退衝擊最小。台灣防疫成功的五個關鍵因素包括審慎以對、迅速應變、超前部署、透明公開、公共信任與全民團結。台灣盡最大努力進行1) 加強邊境管控與入境者檢疫，2) 發現與檢驗所有疑似感染者，3) 立法強制確診病例的通報，4) 確診病例之密切接觸者的溯源與追蹤，5) 密切接觸者的居家隔離與入境者的居家檢疫14天，6) 提供居家隔離或檢疫者支持與照顧服務，7) 全民維持個人衛生習慣與社交距離，8) 提供紓困給低收入家庭及受創產業，9) 發放振興三倍券以刺激經濟成長，10) 促進國內外資金投資台灣。台灣沒有封城，也沒有實施普篩，而是利用資通訊與人工智慧科技，來加強邊境管制與檢疫、接觸者追蹤與溯源、精準篩檢、居家隔離或檢疫、發放高風險時地細胞簡訊、個人防護設備量產及實名分配、院內感染管控、維持個人衛生與社交距離、避免大規模群聚、紓困及振興經濟、國際合作等。自從今年一月起，中央流行疫情指揮中心每日召開記者會，透明公開疫情，宣導民眾防疫規則，很快建立專業信譽，也贏得民眾信任。公信力使得社會安定、民眾積極配合防疫措施、減少假新聞的衝擊。全民團結是台灣防疫及經濟振興成功的重要關鍵。台灣在疫情流行期間，透過捐贈防護物資、分享防疫科技、合作研發篩檢試劑與疫苗，來協助各國防疫。透過彼此互信和國際合作達成全球團結，才是有效控制全球疫情，增進永續發展目標全面進展的關鍵。



COVID-19 Containment and Economic Revitalization: Taiwan Model for Mitigation of Pandemic Disaster

Chien-Jen Chen, Sc.D., Ph.D.

Academician and Distinguished Research Professor, Genomics Research Center, Academia Sinica, Taiwan

The pandemic of COVID-19 have caused >57 millions of confirmed cases and >1.3 million deaths since December 2019. It also resulted in economic recession in almost all countries. Low-income families and vulnerable industries have been most severely influenced. Almost all SDGs were affected by COVID-19. According to the reports of Oxford Martin School in September and National Bureau of Economic Research in October, Taiwan has been ranked as the top country with lowest COVID-19 mortality rate and lowest economic recession. Key elements of Taiwan's successful containment of COVID-19 include prudent action, rapid response, early deployment, transparency, and public trust and solidarity. We have been trying our best 1) to strengthen border control and inbound passenger quarantine, 2) to identify and test all suspects of COVID-19 infection, 3) to mandate reporting of confirmed cases, 4) to track and trace close contacts of confirmed cases, 5) to isolate close contacts and quarantine inbound passengers for 14 days, 6) to provide support and care services to isolated or quarantined persons, 7) to promote personal hygiene and social distancing of general public, 8) to provide financial relief to affected families and industries, 9) to stimulate economic growth through increasing domestic consumption, and 10) to increase domestic investment from local and foreign industries. The Central Epidemic Command Center has held daily press briefings to disseminate transparent risk information, governmental guidelines and regulation, and epidemic prevention measures since January, and quickly established its authority and earned the trust of the public. The public trust has had a stabilizing influence on society, encouraging citizens to follow government guidance and rules, and making the public less vulnerable to disinformation campaign. Public service announcements are aired once every hour on radio, television, and other mass media to provide COVID-19 prevention measures. There were no city lockdown and mass screening in Taiwan, while the information and communication technology (ICT) and artificial intelligence (AI) were used to facilitate border control and quarantine, contact tracing and tracking, precision testing, home isolation/quarantine, cell broadcast of hotspot, mass production and name-based rationing of personal protection equipment, hospital infection control, promotion of personal hygiene, social distancing and avoidance of large-scale gatherings, financial relief and economic stimulus, and international collaboration. Solidarity is the key for the successful containment of COVID-19 and maintenance of economic vitality in Taiwan. Taiwan is helping many countries through donation of PPEs, sharing of technology and collaboration in research and development of diagnostics and vaccines. Global solidarity through mutual trust and international collaboration is essential for containing COVID-19 and achieving SDGs extensively and progressively in the world.

目錄

● 學生發表(I)

/ 第一講習教室 / 13:10~14:50

- 011 災後族群脆弱度、社會資本與復原意識
蔡松倫 曾敏惠 鄧傳忠 落合知帆
- 030 化學災害防救之資訊基礎建設
林木興 周桂田
- 048 海空事故緊急應變機制之初探:以澎湖近年之海空難事件為例
王誌男 盧鏡臣
- 060 大規模崩塌災害應變復原-以高雄市桃源區興中國小為例
李怡婷 傅桂霖 蔡政修 石明隴 洪志祥 張峻瑋
- 068 應用萃思理論於防災教育之研究
徐至鎔 王承德
- 082 台灣重大災害罹難者大體收容標準作業流程探討---- 九二一震災台中新社中興
嶺營區及八八風災小林村不同作法比較
郭憲睿
- 089 臺中市韌性社區避難收容處所之建置與落實
李函玲 劉崙俐 游傑文 李梓岐 陳昱祺 陳柏蒼
- 105 長照機構地震災害風險辨識與緊急應變計畫之評估
吳俊緯
- 117 從觀光垃圾檢視永續發展之城鎮脆弱性探討：以澎湖國際海上花火節為例
黃姿瑄
- 140 賑災物資配送之無人機運輸模型
許敬挺 林元祥

● 學生發表(II)

/ 第一講習教室 / 15:10~16:50

- 157 區域水資源調度缺水風險描述之研究
黃秉弘 陳家妤 張雅婷 陳柏蒼
- 172 宗教設施轉用收容安置場所之可行性研究 -以臺中市潭子區潭水亭為例
許自豪
- 183 都市河岸部落的風險認知與承洪韌性：以桃園市崁津部落為例
許登盛 林貝珊

- 199 災後重建工作坊操作之手法與實踐-以日本經驗為例
蔡松倫 曾敏惠 落合知帆 小林広英
- 212 結合基於密度聚類演算法外掛式長短期記憶類神經網路 建立高效率之人群流量
預測模型
鄭力誠 陳奕中
- 221 颱風災害與防災教育：多重角色模擬教育桌遊之推廣
陳嘉俊 鄭秉漢 葉庭光 張俊彥
- 230 利用開放街圖以及政府公開資料建立台北都會區開放式建築物暴露度
許銘凱
- 243 電腦模擬建築物火災實境運用於消防指揮官訓練之研究
李勝傑 徐孝允 林慶元 黃德清
- 251 以小波訊號分析法探討 PM2.5 與空氣汙染物之關聯性-以台灣中部為例
馮馨柔
- 276 應用三維卷積神經網路分析紅土邊坡侵蝕-以北山斷崖為例
李賢誠 蔣子平

● (1) 因應疫情影響之應變體系規劃與調整；(2) 其他新興災害管理及科技應用課題
/ 第二講習教室 / 13:10~14:50

- 285 新冠肺炎期間公共媒體之防疫作為比較--媒體拯救生命倡議策略分析
程宗明
- 296 基於仙台減災架構,ICN 第二版核心能力與臺灣災難護理架構建構臺灣災難護理核
心能力
黃淑華 賴甫誌 鈕淑芬 楊佩靜 顏雅誼
- 309 大專校院因應 COVID-19 防疫規劃與機制初探-以高雄醫學大學為例
張松山 周汎濤
- 318 因應新型冠狀肺炎 (COVID-19) 疫情影響下之法律應變體系規劃及執法作為之間
題與對策
柯雨瑞 鐘太宏 黃翠紋
- 332 +2°C 氣候情境推估下，臺灣養殖漁業產業風險評估之研究
侯清賢 陳永明 童裕翔 盧柏溢
- 342 文化資產天然災害管理應用與開發-以淹水災害為例
陳毓樺 蘇文瑞 謝蕙如 柯孝勳
- 349 企業防減災能力自我評估表設計之研究
李哲源 陳勝義 陳柏蒼 陳昶憲 李瑞陽
- 370 聯合國城市災害韌性記分卡在地應用－以高雄市政府為例
陳玉慧 李伊鎔

- 390 治理工程之成本效益分析-以旗山溪域為例
林美君 李香潔 張志新 莊明仁
- 395 防波堤沉箱安全評估探討分析及受損結構補強工法研擬
林受勳 李政達 郭少谷
- 405 國軍後備動員體系執行災害防救任務之研究
魏紹安

● **(3) 防災國土規劃暨韌性城市建構；(4) 防災產業鏈結**
/ 第二講習教室 / 15:10~16:20

- 417 基於風災潛勢的大金門地區產業脆弱度探討
趙俊彥 林文苑 馬國宸 陳首騎
- 427 縣市層級地區災防計畫現況分析_以六都為例
莊明仁
- 438 核三廠核子事故緊急應變計畫區居民避難收容模式分析
吳靜怡 任苑翎 葉一隆
- 446 雙北都會區夏季對流暴雨事件之降水預報模式及防災資訊平台之研究
洪國智 蔡子衿 廖皓宇 尚榮康 陳正平 賴進松 林錫慶
- 454 國土安全監測平台應用於山區公路之防災探討
王慶雄 吳昭煌 葉佳鴻 吳文隆 楊智堯
- 462 探討水患自主防災社區產業化-以桃園市觀音區樹林里為例
施昀昇 鄧以琳 吳進昌 劉振宇 李岳壇
- 472 應用 DNN 模式於桃園市雨水下水道時序性水位預測
劉振宇 李金靖 張弘岳 黃旭輝 沈哲緯 鄧澤揚 方子齊 邱建華
- 480 行動通訊數據資訊於山區聚落人流分析之應用
林聖琪 何瑞益 張志新 黃明偉

● **(5) 新興科技、人工智慧、5G 在防減災之發展**
/ 第二會議室 / 13:10~14:50

- 489 3D 視覺化隧道維管與 AI 裂縫辨識
蘇瑞育 林志全
- 506 以社群媒體影像資訊輔助災害定位分析
張智昌 劉致灝
- 516 高可用性災害管理決策輔助對話系統之應用成果
詹益淋 詹皓詠 蔡孟涵

- 527 雷達衛星角反射器之應用
黃子珉 李訢卉 張嘉哲 李魁士
- 539 土建設施防災整備之 NBloT 應用-桃園市橋涵管理系統為例
張廷榮 林曜滄 劉新達 鄭宏達 王仁東
- 547 災防資料介接服務之開發建置
黃淳茂 黃俊宏 張子瑩
- 554 以整合科技接受模式探討以無人飛行載具整合為災害防救設備系統輔助的使用意願探討
江錦松 陳宜清
- 563 開放式大規模崩塌智慧防減災資訊平台應用
紀建宇 馮漢夙 吳俊龍 陳國威 陳柔妃
- 572 新北市道路救災資訊應用系統介紹
游中榮 楊至中 謝昕盎 李孟恆 金全鑫
- 580 行動通訊基地台受震損壞評估模式及案例分析
吳秉儒 柯孝勳 許智豪

● (6) 大規模震災、洪災及崩塌因應對策及重建計畫

/ 第二會議室 / 15:10~16:30

- 591 氣象資訊在土石流防災應變決策-以瑪莉亞颱風事件為例
李怡婷 傅桂霖 蔡政修 石明隴 邱洵 陳俊嘉 黃金華 施昀昇
- 598 應用質點影像測速技術評估樣仔寮地區之崩塌潛勢
蔡佳穎 劉哲欣 李士強 朱崇銳 張志新
- 604 從福祉避難機制探討台灣特殊避難處所可行性之研究
董娟鳴 蔡綽芳 潘國雄 劉昱彤 李碩慈 黃偲瑜
- 612 應用坡地災害潛勢模型於崩塌風險與警戒機制模式之研究
王欣萍 李秉乾 雷祖強 黃亦敏
- 617 屏東縣地震災害風險分析應用 TERIA 系統
陳智謀 葉居翰 葉一隆 徐文信
- 632 山區原鄉部落之坡地災害風險分析
何瑞益 王俞婷 劉哲欣 張志新
- 638 開放式災害決策支援系統框架建置之研究-以臺中市防洪決策支援為例
李哲源 陳勝義 陳柏蒼 陳昶憲 林峰正
- 656 以三維塊體離散元方法模擬鹿湖崩塌
王俞婷 劉哲欣 張志新
- 665 適應性網路模糊推論模式於基隆河流域颱風洪水水位預報之研究
段鏞 傅金城

● 學生發表(I)

/ 第一講習教室 / 13:10~14:50

- 災後族群脆弱度、社會資本與復原意識
蔡松倫 曾敏惠 鄧傳忠 落合知帆
- 化學災害防救之資訊基礎建設
林木興 周桂田
- 海空事故緊急應變機制之初探:以澎湖近年之海空難事件為例
王誌男 盧鏡臣
- 大規模崩塌災害應變復原-以高雄市桃源區興中國小為例
李怡婷 傅桂霖 蔡政修 石明隴 洪志祥 張峻璋
- 應用萃思理論於防災教育之研究
徐至鈞 王承德
- 台灣重大災害罹難者大體收容標準作業流程探討---- 九二一震災台中新社中興嶺營區及
八八風災小林村不同作法比較
郭憲睿
- 臺中市韌性社區避難收容處所之建置與落實
李函玲 劉崙俐 游傑文 李梓岐 陳昱祺 陳柏蒼
- 長照機構地震災害風險辨識與緊急應變計畫之評估
吳俊緯
- 從觀光垃圾檢視永續發展之城鎮脆弱性探討：以澎湖國際海上花火節為例
黃姿瑄 洪啟東
- 賑災物資配送之無人機運輸模型
許敬挺 林元祥

因應新型冠狀肺炎 (COVID-19) 疫情影響下之法律應變體系 規劃及執法作為之問題與對策

A Study on the Feasible Strategies to the Legal Responses System Plannings and Law Enforcement Problems Under the Influences of the COVID-19 Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)

柯兩瑞 Ko, Jui Rey 鐘太宏 Chung, Tai Hung 黃翠紋 Huang, Cui Wen

柯兩瑞：中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊(基隆)分隊長、警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授。

鐘太宏：國立臺灣師範大學公民教育與活動領導研究所碩士、國立台灣大學法律學系、國立政治大學經濟學系畢業，曾任職金融業、製造業實務工作，目前為高中公民與社會科教師。

黃翠紋：中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所主任暨研究所所長，現為中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所專任教授。

中文摘要

自從新型冠狀肺炎(COVID-19)最早於2019年12月在中國湖北省武漢市被發現至今，短短不到一年期間迅速在全球多國擴散，逐漸變成一場全球性的大災難，目前已造成逾百萬人死亡，其已被多個國際組織及傳媒形容為自1945年二次大戰結束以來全球面臨的最嚴峻危機以及史上最嚴重的公共衛生事件¹。

我國政府依據過去對抗SARS所付出的慘痛代價與吸取的經驗立即成立中央流行疫情指揮中心，並由衛福部長陳時中為指揮官全權負責跨部會指揮與協調防疫工作，為了讓行政系統運作發揮預期的效力，立法院於是在2月25日快速三讀通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》(以下簡稱《肺炎特別條例》)，賦予行政部門全力防疫的法律基礎。

然而就在全民總動員配合政府扎實做好防疫工作的過程中，依據《肺炎特別條例》所發布的行政命令，抑或是地方與中央政府因應的管制措施裡，不斷的出現法律明確性與授權層級的爭議，甚至引發是否侵犯《憲法》保障之基本人權的疑慮？本文將提出目前在防疫的各項舉措中所浮現的法律困境與衝突，透過文獻探討，彙整相關重要資料，進一步提出法律應變體系規劃與執法作為的問題與對策，俾供各界參考之用。

關鍵詞：新型冠狀肺炎(COVID-19)、公共衛生、SARS、中央流行疫情指揮中心、肺炎特別條例、法律明確性、授權層級、基本人權

¹ 維基百科 (2020)，嚴重特殊傳染性肺炎疫情。網址：

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2019%E5%86%A0%E7%8A%B6%E7%97%85%E6%AF%92%E7%97%85%E7%96%AB%E6%83%85>。檢索日期：2020年10月5日。

一、前言

2020年肆虐全球的新型冠狀肺炎(COVID-19)造成的死亡人數至今已逾百萬人，而且還不斷地持續增加中，不論是先進的歐美已開發國家或是亞、非、中東等開發中國家皆無法幸免於難，全世界數十億人在未知且尚未有解藥的恐懼中掙扎，多數國家不得不採取類似「鎖國政策」以期將病毒阻絕於國門之外，為了隔離檢疫，人們正在慢慢地彼此失去相互的信任，荒腔走板的政策更凸顯出人類的窮盡。

我國政府防疫單位也在這波疫情浪潮下果斷地做出許多因應的措施與決策，首先面對的是病毒名稱上的糾葛，何以在「新冠」與「武漢」之間讓全世界分辨中國與台灣地區的防疫能力與疫情是不同的？然後便是對內防疫作為的法律授權明確性的爭議，再者，對外便是入境旅客的國籍之論斷，使得眾多的「小明」們滯留大陸造成親情與就學的阻隔，一連串法律應變體系的衝擊與執法作為的欠缺周詳很快都浮上檯面了。

本文將藉由目前呈現的種種已發生在實務面上的法律規劃與不足之處加以彙整與探討，尤其對可行對策之分析和建言期盼能讓政府於處理現在與未來其他可能的傳染病發生時有更好的超前佈署，俾利加以應對之。

二、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容與法律屬性之介紹

針對「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容與法律屬性而論，應變計畫它的本質，應為行政規則，亦即，「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」係屬於行政程序法第159條第2項第1款規定之行政規則。衛福部面對來自中國武漢首先爆發的新型冠狀病毒肺炎疫情於2020年2月28日即便發布「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」，依國際疫情狀況分為「整備」與「應變」兩個階段，第一階段當鄰近國家出現疫情但無持續性社區傳播，此階段將以「整備」為主，主要整備策略為持續疫情監視/風險評估、落實邊境檢疫、加強風險溝通、盤點防疫物資等四項，全力防杜疫情入侵。「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之「整備」階段，詳如下圖一。

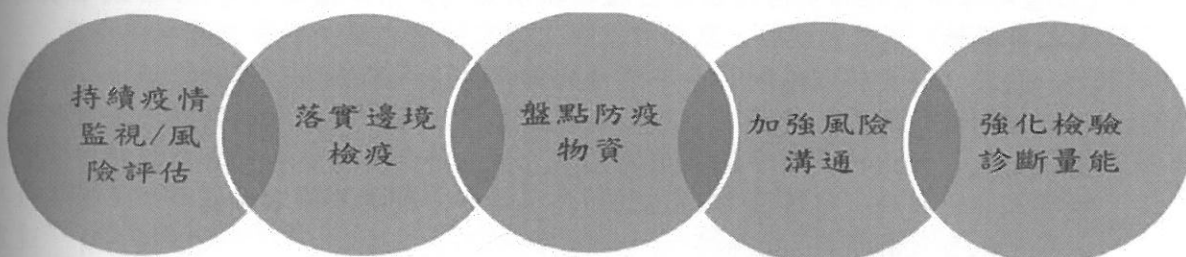


圖1、因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫中之「整備」策略

資料來源：衛生福利部疾病管制署(2020)，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫。

第二階段當疫情持續擴大時，依疫情等級啟動強化疫情監視/風險評估、強化邊境檢疫、完備醫療體系、調度/管理防疫物資、提升檢驗診斷能力、持續風險溝通、發展國際合作、流行病學調查、社區防治等九項應變策略，並視疫情情境適時調整相關應變作為，有效防杜疫情入侵與傳播²。

² 衛生福利部疾病管制署(2020)，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫。網址：
<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/sR8H-GsvYkVS0nOVFXJ-4w>。檢索日期：2020年10月11日。

上述整備應變計畫是依據《傳染病防治法》第五條第一項第1、2款「中央主管機關有訂定傳染病政策及計畫，並監督、指揮、輔導級考核地方主管機關之權責」，而該法第六條更是明白揭示中央各目的事業主管機關應配合及協助辦理傳染病防治事項，以期達成全國一致戮力做好防疫工作。另外，為使防疫指揮系統權責效率化，依據《中央流行疫情指揮中心實施辦法》報請行政院同意後成立中央疫情指揮中心，並指派指揮官全權負責協調指揮跨部會的防疫的分層職責，有關因應 COVID-19 疫情之等級、疫情情境、風險評估、及指揮體系之啟動機制，詳如下表一。

表 1、因應 COVID-19 疫情之等級、疫情情境、風險評估、及指揮體系之啟動機制表

疫情等級	疫情情境暨風險評估	指揮體系啟動機制
第四級	中國大陸武漢地區出現嚴重肺炎疫情	成立應變小組
第三級	中國大陸武漢地區嚴重肺炎疫情有明顯社區傳播及疫情擴大情形	開設中央流行疫情指揮中心，由疾病管制署署長擔任指揮官
第二級	我國社區出現境外移入確診病例	開設中央流行疫情指揮中心，由衛生福利部部長擔任指揮官
第一級	我國出現社區傳播情形	開設中央流行疫情指揮中心，由行政院院長指派指揮官

資料來源：衛生福利部疾病管制署(2020)，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫。

三、因應 COVID-19 疫情影響下之法律應變體系規劃與執法作為之問題

1、因應新型冠狀肺炎（COVID-19）疫情影響下之法律應變體系規劃與執法作為面臨之相關人權問題

(1) 《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第 7 條之「帝王條款」具有相當大之爭議性

關於《肺炎特別條例》具爭議性的第 7 條：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」其中的何謂「必要之應變處置或措施」被指出欠缺「法律明確性」，例如疫情指揮官衛福部長陳時中頒布禁止醫事人員出國時，可能基於個人認知之「必要」授權而發布行政命令，並主張其法源即是來自《肺炎特別條例》第 7 條，此舉馬上引來許多法界人士認為有「違憲」的疑慮。《大法官釋字 443 號》內容中亦指出：「如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。」所以大法官對於人民基本權利必要時的限縮是允許「階層化的法律保留³」，然而對於法律「授權明確性」的條件要求仍然明白的約制發布命令的行政機關。

然而法律授權的明確性也並非只是一味的糾結於條例文義的書面呈現，我們可以觀察在 2003 年因 SARS 疫情而導致台北市立和平醫院封院而做出的《大法官釋字 690 號》內容：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上

³ 陳朝建 (2020)，層級化之法律保留--謹以憲法、法律及命令的保留為例。台灣法律網，網址：
http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,784,&job_id=59459&article_category_id=1169&article_id=28855。檢索日期：2020 年 10 月 6 日。

適當運用不確定法律概念而為相應之規定。」因此大法官便是依據當年的時空環境認定《傳染病防治法》第37條第1項所定「必要之處置」包含「強制隔離」在內是合憲的，而無「授權明確性」的問題。所以由此看來，對照現今新冠肺炎防疫指揮中心的作為，或許現在大法官也可能會認為合憲⁴，而使得《肺炎特別條例》第7條持續存有「帝王條款」的爭議。

(2) 「居家隔離」、「居家檢疫」與憲法第8條人身自由保障之衡平性問題

目前衛福部採取的是依據《傳染病防治法》第48條第1項的規定，只要與新冠肺炎確診者有所接觸之情況下，即要求接觸者為十四天的「居家隔離」；另外，再依據《傳染病防治法》第58條第1項第4款的授權要求回國者為十四天的「居家檢疫」，而且無論是居家隔離或者檢疫皆須遵守「不得外出」的規定⁵。

我們對比《憲法》第8條中有關「拘禁」之人身自由保障精神而言，正當法律程序在這裡強調的是以「法官保留原則」來確定人權的保障，然而《傳染病防治法》卻授權主管機關得以行政命令的方式藉防疫之由而限制人民行動自由的衡平性何在？更遑論必須居家「十四天」隔離或檢疫的決策在醫療專業上認定的必要性與明確性法理基礎了。

(3) 警察機關對於 COVID-19 之網路假訊息之認定過於寬鬆，易侵犯民眾憲法上之言論自由、新聞自由權利

在新冠肺炎流行期間，基於民眾對於這個新型病毒的陌生及高死亡率的畏懼，於是任何捕風捉影的「假訊息」便利用現代的通訊設備與媒體傳播開來，但是重點在於「假訊息」要如何認定？這個連法務部新聞稿都使用的名詞，在我國現行法體系中上是一個不存在的法律詞彙。從疫情爆發以來，或許是執法者主觀上對於違反散布「假訊息」的認定過於寬鬆，警方依據《社會秩序維護法》第63條認定「散佈謠言，足以影響公共之安寧者」偵辦跟肺炎相關的網路假訊息案件量截至四月底已經多達4百多件，經全台法院審理後僅7案裁罰，這是由於「惡意散布」在認定上有困難⁶。

政府查假訊息手段不能過當，宜符合憲法第23條比例原則，且應該是讓更多意見可以自由的投入言論市場，報導正確、多元訊息，讓正確、多元訊息自然汰除假消息，而非形成另外一類「強制沉默」的寒蟬效應，否則會衝擊《憲法》上保障新聞與言論自由的底線，傷害言論自由權利⁷。

(4) 關於「電子圍籬智慧追蹤系統」、「電子防疫服務平台系統」之個人資料（如細胞簡訊）之蒐集、調取、運用機制並無明確之法源規定

衛福部疾管署在成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」後，即刻便與中華電信共同研發建置「電子防疫服務平台」及「專用手機」，以便利用手機定位方式監控居家隔離(或檢疫)者。由於初始準備約3500支追蹤公用手機很快地就不敷使用。指揮中心決議將被衛福部疾管署列管者的「私人手機」，也加以設定進行防疫監控，這樣一來除非被衛福部疾管署列管者故意將手機遺留在家中而私自外出，不然

⁴ 謝富凱 (2020)，防疫若侵害到人權，應敦請總統直接發布緊急命令。鳴人堂，網址：

<https://opinion.udn.com/opinion/amp/story/10847/4427356>。檢索日期：2020年10月6日。

⁵ 民報 (2020)，該將違反居家隔離的行為入罪化嗎？。網址：<https://www.peoplenews.tw/news/e05fed33-be3d-4514-89ae-48c5d727a006>。檢索日期：2020年10月6日。

⁶ 黃珮茹、陳建銘 (2020)，疫情假訊息無所不在「過半不罰」原因是這個。TBVS，網址：

<https://today.line.me/tw/v2/article/MYoRnQ>。檢索日期：2020年10月11日。

⁷ 陳俊智、林伯驊 (2020)，「連3起移送都不罰」法官：查假不能強制沉默。聯合新聞網，網址：

<https://udn.com/news/story/120905/4269697>。檢索日期：2020年10月11日。

監控單位絕對能靠這套系統迅速找回違規對象，還能按圖索驥查出他在這段時間內移動的軌跡，這就是所謂的「電子圍籬智慧追蹤系統」⁸。

《傳染病防治法》第48條與《肺炎特別條例》第7條都有規定授權因應防疫得實施「必要」之應變處置或措施。但是這樣抽象的授權行政單位處置，根本不符合「法律明確性原則」，尤其政府24小時的嚴密監控列管者的行蹤，是否符合所謂的「必要措施」不免引人疑慮？這種強力限制的手段也可能產生違反《憲法》居住遷徙自由、比例原則或侵害隱私權的疑慮。假若有必要施行上述之管制作為，則實宜有法律的明文規範或授權為佳的。

(5) 限制醫護人員、高中職以下師生及相關人員出國之禁令規定涉及違憲之爭議

我國立法院於2月25日快速三讀通過《肺炎特別條例》後，中央流行疫情指揮中心依據此宣布了醫事人員限制出國，甚至行政院發布高中以下師生出國禁令，以此規定看來，「特別條例」似乎可以凌駕於現行的「普通法律」，但其實它仍是不可以牴觸《憲法》位階的，因此在禁止高中以下師生出國這件事情上，法界人士便提出有違反《憲法》保障人民居住遷徙自由的疑慮⁹。

衛福部解釋醫療人員限制出國對象，係鎖定在以各級醫院第一線直接與照護病患接觸之相關醫事人員為主，而診所不此限，疫情較嚴重的中港澳嚴格禁止前往，其他旅遊警示區需報准，其所援引的法源為《醫療法》第27條和《醫師法》第24條，但前述二法和《傳染病防治法》等並未明確限制醫事人員出國，僅提及必須遵從主管機關指揮，因而衛福部如此擴大解釋並不符合比例原則，涉及違憲的爭議¹⁰。

(6) 註記並嚴厲管制武漢台胞之返鄉權違反司法院大法官釋字第558號解釋及相關國際法之規定

《大法官釋字第558號》其實主要在聲明《憲法》第10條人民自由遷徙權的保障，在民主自由的時代，人民有權利自由選擇自己的居住地，只要「設籍」在臺灣地區就有權回國回家不應有許可條件。大多數的臺商都出生成長於臺灣，多數也都有依法繳稅服兵役，善盡國民義務，根據何種法理？或強而有力之理由？在新冠肺炎疫情發生時，尤其是在武漢地區的臺商民就不配得到政府照顧呢？甚至被註記並嚴厲管制回國，剝奪其返鄉的權利¹¹。

另外一個相當重要之議題，即陸籍子女在台受教權利未受到充分保障。亦即，尚有部分台灣地區人民與中國大陸籍配偶，在大陸所生的小孩，仍滯留大陸無法回台，渠等即為行政院陸委會主委口中的「小明」。這些「小明」在台設有學籍，並已加入健保，以合法之居留身分，留在台灣生活，只因他們在年假期間到大陸探親之期間，遇到新型冠狀肺炎（COVID-19），且已長達半年以上，無法回台團聚。不讓小明回

⁸ 侯柏青（2020），各國爭相效法的電子圍籬違憲？法界質疑政府有話說。風傳媒，網址：
<https://www.storm.mg/article/2523188?mode=whole>。檢索日期：2020年10月12日。

⁹ 報導者（2020），真的假的？特別法、緊急命令，不是狀況「緊急」就可以頒？網址：
<https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-special-law-and-emergency-order-hierarchy>。檢索日期：2020年10月14日。

¹⁰ 報導者（2020），以防疫之名限制醫療人員出國，國家有權力嗎？怎麼做才合宜？網址：
<https://www.twreporter.org/a/covid-19-taiwan-restrict-doctor-go-abroad>。檢索日期：2020年10月14日。

¹¹ 汪葛雷（2020），大法官說得明白，你就是得讓台商回家！奔騰思潮，網址：
<https://www.lepenseur.com.tw/article/277>。檢索日期：2020年10月14日。

台，在「法律」上更是站不住腳，本質上是違反聯合國《兒童權利公約》第2條所明文禁止之歧視、懲罰¹²。

(7)我國「揭弊者保護法草案」尚未正式通過、施行，無法保障防疫「吹哨人」(Whistleblower)之相關人權

在新冠肺炎之防疫公益上，無法保障防疫「吹哨人」(Whistleblower)之相關人權。由於「揭弊者保護法草案」尚未正式通過、施行，無法保障防疫的「吹哨人」，因此近日某大型出版社負責人因未遵守在家隔離檢疫14天的規定，逕自返回公司主持一級主管會議，一位女性主管吹哨檢舉後卻遭「被離職」，目前新北市政府勞工局只能以《勞動基準法》的相關規定為當事人爭取最大的權益，但卻無法以「揭弊者保護法」的精神受到更多合理的對待與社會正義的伸張。

2、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容缺乏民眾權利遭受侵害時之救濟管道與教示

在衛生福利部疾病管制署所發布的「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」中，依據《傳染病防治法》第17條授權訂定《中央流行疫情指揮中心實施辦法》並報請行政院同意成立中央疫情指揮中心，其中《肺炎特別條例》第7條授權指揮官可以因防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施，本文前面已經針對「授權明確原則」討論過它對基本人權的不確定性侵害，再者，隔離與檢疫的判斷執行與14天期限之必要性的疑慮，民眾被要求必須全力配合政府做好防疫工作，然而像對於「電子圍籬智慧追蹤系統」對於隱私權的影響、禁止醫護人員出境對於行動自由的限制，人民卻沒被教示如何或何處去尋求救濟的管道與方法？這一點是在整個「整備應變計畫」中，當時或許是基於提出防疫政策之急迫性未能完整一併規畫而留有遺珠之憾。

3、我國將 COVID-19 稱為武漢肺炎，恐與相關國際法與國內法禁止歧視之規定，相互牴觸

因為此病毒首先發現於中國武漢地區，而我國政府將此病毒的法定傳染病名稱定為「嚴重特殊傳染性肺炎」，因為不好記的因素，再加上中央防疫指揮中心於記者會上為了便於與民眾溝通而繼續引用，故大部分民眾因而使用簡稱「武漢肺炎」，所以我們可以理解為這背後其實並未隱藏特定的政治立場，應該純屬防疫和宣導考量罷了。

但世界衛生組織於2020年2月12日正式將新冠肺炎命名為「COVID-19」，並強調為避免負面標籤化的影響，往後再依據國際法命名其他傳染病名稱時，不會特定指向某個地理位置、任何動物、人類個體或群體而引發誤導或歧視的爭議，而我國若仍然繼續使用「武漢肺炎」將不能與世界接軌，國人應該轉換名稱以「COVID-19」取代「武漢肺炎」¹³，因此才不違反國際法及牴觸禁止歧視之規定。

4、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容缺乏我國援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之合作機制

¹² 陳長文(2020)，於情、於理、於法都應讓小明回家！中時電子報，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%BC%E6%83%85-%E6%96%BC%E7%90%86-%E6%96%BC%E6%B3%95%E9%83%BD%E6%87%89%E8%AE%93%E5%B0%8F%E6%98%8E%E5%9B%9E%E5%AE%B6-201000773.html>。檢索日期：2020年10月14日。

¹³ 李宗憲(2020)，「新冠病毒」還是「武漢肺炎」？中美台不同表述的爭議。BBC News，網址：

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51958854>。檢索日期：2020年10月7日。

面對2020年的新冠肺炎疫情，我國與其他各國皆同樣處於一個資訊不對等的情况下迎接這個初始源自中國的世界級衝擊，2020年1月21日台灣首次出現第一位患者之後，衛生福利部疾病管制署於2020年2月28日便提出了「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」，其中在應變策略的第九項便提出「發展國際合作」模式，展現我國希望持續以多元管道參與國際重要防疫會議分享交換防疫對策，無奈面對中國大陸的打壓，世界衛生組織(WHO)未能邀請我國參與防疫的緊急會議，甚至國際民航組織(ICAO)拒絕與台灣共享關鍵的飛航資訊與嚴重特殊傳染性肺炎疫情情報¹⁴。

縱然面對這樣不友善的國際政治情勢，在疫情開始之初，我國自己國內亦面臨醫療資源短缺的壓力，例如民眾口罩的限量購買，限制醫療資源與醫護人員出境等，國內各項設施裝備的不足已促使政府立刻成立緊急應變指揮中心統籌處置，更遑論當下我國援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之機制的缺乏，而在「一個中國」的國際現實下更是被阻攔了不少國際合作的機會，更進一步被視為與中國大陸同屬一個疫區而招致其他國家的隔離排擠。總體來看，我國「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容，著實缺乏我國援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之合作機制。

5、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容缺乏我國應積極研發、量產 COVID-19 疫苗之機制

依據衛生福利部疾病管制署(2020)之因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫中之應變策略之內容所示，詳如下圖，並未包含積極研發 COVID-19 疫苗之機制，此為相當可惜之處，當先進國家均積極研發 COVID-19 疫苗之際，我國卻未有相對快速之進展，此為我國防疫上之缺失，宜再加以精進之為宜。

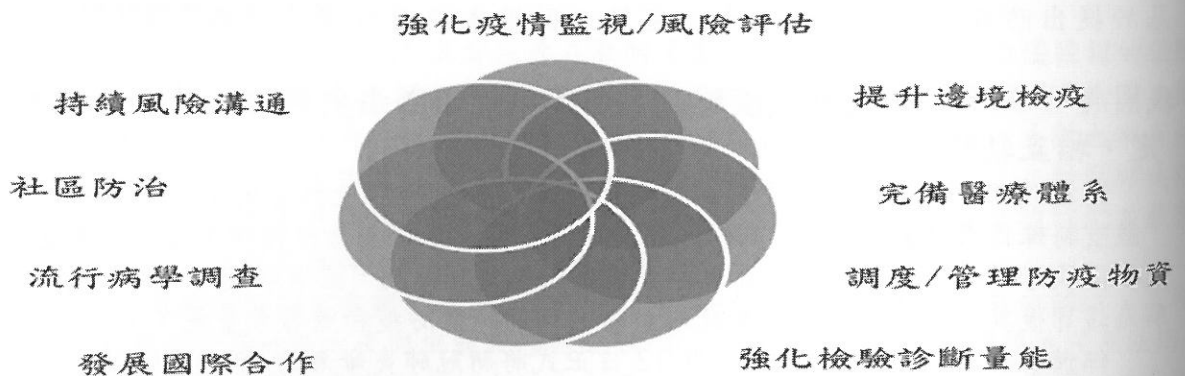


圖2、因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫中之應變策略

資料來源：衛生福利部疾病管制署(2020)，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫。

四、因應 COVID-19 疫情影響下之法律應變體系規劃與調整之可行對策---代結論

¹⁴ 維基百科 (2020)，嚴重特殊傳染性肺炎台灣疫情。網址：

https://zh.wikipedia.org/wiki/2019%E5%86%A0%E7%8B%80%E7%97%85%E6%AF%92%E7%97%85%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%96%AB%E6%83%85#cite_note-748。檢索日期：2020年10月13日。

1、因應新型冠狀肺炎（COVID-19）疫情影響下之法律應變體系規劃與執法作為中涉及相關人權問題之可行回應對策

(1)「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」若干條文（如第7條「帝王條款」）之建置，宜符合國會法律保留、法治國原則、明確性原則、比例原則

《憲法》之基本人權保障是法治國原則的基礎，除了《肺炎特別條例》第7條有關法律明確性原則的國會法律保留原則爭議外，事實上有四位大法官在司法院大法官會議《釋字690號》的不同意見書上另外強調即使「非刑事被告」的人身自由剝奪也須遵照《憲法》第8條以法官保留作為正當法律程序的保障¹⁵。

此外，像是《肺炎特別條例》第12條規定，若有哄抬價格或無正當理由囤積經中央衛生主管機關公告之防疫物資而不應市銷售者，處罰「未遂犯」，但是《刑法》第251條第一項第3款（採取強暴、脅迫手段除外）與《傳染病防治法》第61條的相似規定中並未處罰「未遂犯」；再者，《肺炎特別條例》第13條規定，「罹患或疑似罹患」嚴重特殊傳染性肺炎，而有「傳染於他人之虞」應受刑罰之處分，這與《傳染病防治法》第62條中規定必須「明知自己罹患」而「致傳染於人」才處以刑罰的相對條件而言，都應該以《憲法》第23條內涵的比例原則再審慎檢視之為宜¹⁶。為了確實保障民眾之基本人權，「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」若干條文（如第7條「帝王條款」等等）之建置，宜符合國會法律保留、法治國原則、明確性原則、比例原則為佳。

(2)「居家隔離」、「居家檢疫」涉及憲法第8條人身自由之保障，其認定標準宜嚴謹化、合憲化

本文再藉由司法院大法官會議《釋字690號》對於強制隔離的必要性之合憲解釋，用以對照今日《肺炎特別條例》中「居家隔離」、「居家檢疫」處置，雖然依據《憲法》第8條的精神，對於人身自由的剝奪，要求採取「嚴格」的審查標準，但是細觀其對人身自由的限制，並非如刑事處罰的本質般，對人格權產生重大影響，反觀其目的，是為了守護更多數人的健康與生命安全的重大公益，而採取的必要與合理的手段，因此司法院大法官會議《釋字690號》之大法官們多數認為並不違反《憲法》第23條的比例原則。

不過，司法院大法官會議《釋字690號》仍指出：「---仍宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。」據此，反觀現行之「居家隔離」、「居家檢疫」機制，涉及憲法第8條人身自由之保障，但卻未有決定施行「居家隔離」、「居家檢疫」處置相關之組織、程序等辦法，可供以資依循，且亦未建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟之機制。凡此種種，均未符合司法院大法官會議《釋字690號》之要求，明顯地牴觸司法院大法官會議《釋字690號》之誠命，有違憲之虞。

另外，在專業醫療與公共衛生方面，目前政府採取「居家隔離」或「居家檢疫」，係採規範性作為，凡符合規定前述訴兩項條件之對象一律執行隔離或檢疫，而非針對個人的狀況詳細評估判斷是否應該執行或一律執行滿十四天，是故難免侵害人權之疑慮。因此，對於居家隔離或檢疫之決定，宜由2位或3位以上資深專科醫師共同檢視後決定

¹⁵ 鳴人堂（2020），釋字690號：和平醫院「強制隔離」違憲嗎？網址：
https://opinion.udn.com/opinion/story/120898/4311403?utm_source=opinionlinemobile&utm_medium=share
。檢索日期：2020年10月8日。

¹⁶ 一起讀判決（2020），「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」規定了甚麼？網址：
<https://casebf.com/2020/02/25/covid-19-act/>。檢索日期：2020年10月8日。

之，而非僅依據接觸史或境外返國制式條件之行政決策與執行，也可減少外界批評，達到人權與安全兼顧之雙贏效果¹⁷。

(3) 執法機關對於 COVID-19 之網路假訊息之查緝、認定，宜符合法律之構成要件

2018年由當時行政院政務委員羅秉成先生在院長賴清德的責付下，成立專門委員會研擬防制假訊息危害的法案，對假訊息提出「惡、假、害」的建議定義，亦即「出於惡意、虛偽假造、造成危害」，始有法律規範問責的必要性，執法機關對於 COVID-19 之網路假訊息之查緝、認定應可以比照這項原則。然而，執法機關對於 COVID-19 之網路假訊息之查緝、認定，宜符合法律之構成要件。

至於謠言(假訊息)的構成要件，如下所述：第一，要有散佈主觀犯意(臉書貼文、LINE 群組轉傳)，亦即，行為人主觀上，需有故意之犯意；第二，謠言(假訊息)的內容是不實資訊(謠言、假新聞)；第三點，尚必須造成對公眾的危害(引起混亂、造成恐慌)，此點，非常重要，亦即，謠言(假訊息)須造成公眾的危害性。問此，始構成違反《社會秩序維護法》第 63 條第 1 項第 5 款的嚴謹規定，也期盼未來能三讀通過的《數位通訊傳播法》可以讓法律構成要件更明確化¹⁸。

(4) 關於「電子圍籬智慧追蹤系統」、「電子防疫服務平台系統」之個人資料(如細胞簡訊)之蒐集、調取、運用機制宜有相當明確之法源規定

雖然，「電子圍籬智慧追蹤系統」能有效地保障全國民眾至高無上、神聖之生命權，但是，法界學者主張「電子圍籬智慧追蹤系統」恐侵犯個資，抱持強烈質疑與討論，疫情指揮中心卻主張為了防堵疫情擴大，認為上述的做法，是屬於防疫的法定職務必要範圍，而電信業者則因配合操作，主張是符合《個人資料保護法》的公益但書，而免除觸法律上之責任。但是，倘若吾人從《通訊保障及監察法》之角度切進來，依據《通訊保障及監察法》，立法機關為了保障人民祕密通訊自由權及隱私權，規定檢警辦案時若要調取人民通訊紀錄，不但得符合最輕三年以上有期徒刑之罪名(臚列的重罪)，尚且還必須取得法院核發的「通訊監察書」，始能執行¹⁹。關於「電子圍籬智慧追蹤系統」、「電子防疫服務平台系統」之個人資料(如細胞簡訊)之蒐集、調取、運用機制，作者仍認為宜有相當明確之法源規定。

因此本文作者認為不應該因為防疫的理由，就降低對人民基本權利侵犯可能的審查密度，防疫政策亦應兼顧法律與人權，反而應該督促立法機關盡速進行修法，明確將授權項目及範圍明確化，讓需要蒐集、調取、運用個資的行政單位執行時有相當明確之法源規定。

(5) 限制醫護人員、高中職以下師生及相關人員出國之禁令規定宜符合憲法之要求

若參酌《大法官釋字 690 號》²⁰解釋中認為當時《傳染病防治法》第 37 條 1 項之「必要之處置」中的「強制隔離」對人身自由之限制，尚不違反法律明確性原則，亦未

¹⁷ 柯兩瑞、蔡政杰、張育芝、孟顯珍(2020)，試論我國防治新型冠狀病毒(COVID-19)之現況、面臨困境與可行之回應對策，收錄於 2020 年(第 18 屆)危機管理暨工業工程與安全管理研討會論文集，頁 255-272。

¹⁸ 行政院新聞傳播處(2018)，不可傷害言論自由，三重機制防制「惡、假、害」不實訊息。網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a87eb5ee-9466-438a-a6fe-a8570db6ab1a>。檢索日期：2020 年 10 月 12 日。

¹⁹ 侯柏青(2020)，各國爭相效法的電子圍籬違憲？法界質疑政府有話說。風傳媒，網址：<https://www.storm.mg/article/2523188?mode=whole>。檢索日期：2020 年 10 月 12 日。

²⁰ 《大法官釋字 690 號》解釋文：「---中華民國九十一年一月三十日修正公布之傳染病防治法第三十七條第一項規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之

抵觸《憲法》第23條之比例原則，依此解釋思維來合法化限制人身自由，反觀套用在今日的《肺炎特別條例》限制出境是否更應被允許？

但在此引用許玉秀大法官於《大法官釋字690號》解釋不同意見書所言「一個社會的文明程度，取決於對正當程序的堅持與實踐能力。緊急危險不能成為正當程序的例外。愈緊急，愈應該嚴謹有效地遵守正當程序，因為緊急情況最容易出現致命的悲劇²¹。」所以，本文主張仍應恪守《憲法》的人權保障要求，而非任由行政機關於國家危急之際，僅依據一紙不明確的法律授權而令其無限的擴權。

(6) 積極保障武漢台胞之返鄉權、健康權

司法院《大法官釋字558號》解釋中明保障國民旅行、返國之權利，因此在新型冠狀病毒疫情剛爆發時，就有人主張採取包機的模式將滯留在武漢的台胞撤離，兩岸雙方經由協商，最早於2020年2月3日，便由中國東方航空公司，載運第一批武漢台胞返鄉，這是我國政府積極履行《憲法》對於返鄉權保障的展現，後續依照此模式有許多台胞陸續返臺，也成為日後針對國人於其他國家或地區面對相同情況時的處置參考。

然而對於入境檢疫隔離的措施，主管機關「參酌世界衛生組織(WHO)之意見而為符合比例原則」決定武漢台胞皆必須接受14天的檢疫隔離後全部平安返家，因此主管機關為相關處分時，似宜依行政程序法及其他法律所規定之相關程序而為之，以保障國民全體的健康權²²。

(7) 我國「揭弊者保護法草案」宜儘速通過、施行，俾利保障防疫「吹哨人」(Whistleblower)之相關人權

《揭弊者保護法》討論業經已久，過去主要以公部門(不含私部門)內部吹哨者的保護思考立法，司改國是會議討論後，建議將《揭弊者保護法》改定為《公益通報者保護法》，如此可將民間企業的揭弊者保護也一併納入。而為兼顧企業與民意，法務部將公私部門雙方的吹哨者保護法案結合定名為《公益揭弊者保護法》，其中以「身分保密」、「人身安全保護」及「工作的保障」等「三保」最為重要²³，期盼立法部門能順應時勢將此法案三讀通過、施行，俾利保障防疫「吹哨人」(Whistleblower)之相關人權。

2、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜建置民眾權利遭受侵害時之救濟管道與教示

依新修正之《提審法》之規定，不論人民是否因犯罪嫌疑而遭受法院以外機關逮捕、拘禁，若其他法律未提供人民向法院請求即時救濟之機制時，人民即得依《提審法》規定二十四小時內向法院聲請提審。傳染病防治措施中涉及逮捕、拘禁等剝奪人身自由之手

處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。」關於必要之處置應包含強制隔離在內之部分，對人身自由之限制，尚不違反法律明確性原則，亦未牴觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法第八條依正當法律程序之意旨尚無違背。曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者，於受強制隔離處置時，人身自由即遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，仍宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。」

²¹ 劉依俐(2020)，限制醫護於防疫期間出國之法源依據。月旦醫事法網，網址：
<http://www.angle.com.tw/ahlr/discovery/post.aspx?ipost=4377>。檢索日期：2020年10月14日。

²² 葉慶元(2020)，這個政府超沒憲法常識。中時新聞網，網址：
<https://www.chinatimes.com/opinion/20200308003443-262105?chdtv>。檢索日期：2020年10月14日。

²³ 王怡蓁(2019)，《揭弊者保護法》適用範圍喬不攏，溯及既往成立院攻防焦點。上報，網址：
https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=74413。檢索日期：2020年10月14日。

段，將受此部保障人民人身自由之重要法令影響，特別是目前實務上運用機會最為頻繁的結核病隔離治療。

提審制度本質上，是司法權對行政權之制衡、抗制機制，以防制行政權之無限上揚。經檢視《傳染病防治法》第44、45條為法源之隔離(確認以感染)治療，及以第48條和第58條為法源之檢疫(尚未確認感染)手段，因符合逮捕、拘禁、拘束人身自由之定義，或許，有《提審法》之適用²⁴。因此，由於在「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」內容中，缺乏民眾權利遭受強制隔離或檢疫的侵害時之救濟管道，此項缺失，或可參考在新修正之《提審法》中，獲得合法的權利救濟。

3、我國宜確實遵守國際法與國內法禁止歧視之規定，並將 COVID-19 正名化

世界衛生組織中的國際病毒分類委員會鑑於2009年因「豬流感」之名稱(事實上是人傳人)而使得當時大量的豬隻無妄遭到撲殺，故聲明「我們見到個別疾病命名，觸發針對個別宗教、種族群體的抵制行為，製造不合理的旅遊、商務及貿易屏障，觸發不必要的宰殺食用動物」，因此對於「新型冠狀病毒(COVID-19)」的命名(美國總統川普甚至稱之為「中國病毒」)它發佈了指引，不應該含有地域、人名、動物或食物名稱以及個別文化或產業的標示而引發歧視²⁵，以此遵循聯合國以「兩公約」與《世界人權宣言》為基礎，於1965年制定《消除一切形式種族歧視國際公約》的精神。

我國國內諸多法律都有揭示反歧視的精神，例如針對受雇勞工的《就業服務法》、針對婦女平權的《性別工作平等法》，甚至《憲法》第7條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」等，均有相關之規定。因此，疫情雖然首先出現在中國大陸，不一定發源在中國，我們也應延續國際人權的相互尊重與反歧視的精神，政府應該呼籲並帶頭將便宜行事而使用的「武漢肺炎」正式正名為「COVID-19」以符合國際潮流。

4、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜建置我國援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之合作機制

臺灣於防疫初期的多項超前部署措施與後續的對應方式，在2020年3月中開始在國際上獲得讚賞，例如「口罩實名制」解決民眾搶購囤積口罩的混亂，另外積極展開國際合作，呈現我國醫療技術的軟實力，例如與美國簽署「臺美防疫夥伴關係聯合聲明」，再者由政府全力配合支持建置的「口罩國家隊」的產能已足以滿足內需並進而捐贈他國1000萬片，其他尚有「電子檢疫系統」，讓有需要的國家可以準確追蹤確診民眾的接觸史等，以確實做到對疫情的全面有效率的監控。

未來再有其他突發傳染病發生時，於上述幾項作為中，積累我國在這次 COVID-19 整體的防疫經驗，勢必在下一個「整備應變計畫」中，建議積極建置起一套更完善的援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之合作機制，並分享我國的防疫經驗。

5、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜積極建置研發、量產 COVID-19 疫苗之機制

²⁴ 林欣柔(2015)，提審法修正施行對傳染病隔離治療措施之影響。長庚大學醫務管理學系《疫情報導》第31卷第19期。網址：<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/r0PidX44EUNBrjITMQpnvw?fbclid=IwAR1yZoiIbET-gZYd1gEko8HqQbIFAj4Vy8XjGak9Zmgt2Q30XsloxmOQhj0>。檢索日期：2020年10月10日。

²⁵ BBC News(2020)，武漢肺炎：新病毒是如何命名的？。網址：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-51382284>。檢索日期：2020年10月12日。

我國在 COVID-19 疫苗之區塊，著實而論，政府與民間並未積極加以關注及投入資源，目前，我國有 4 家廠商投入 COVID-19 疫苗之研發，分別為：1、國光生 (4142-TW)；2、高端疫苗 (6547-TW)；3、聯亞生技 (3081-TW)；4、安特羅 (6564-TE)，以上，合計 4 家²⁶，但研發速度恐有再加以精進之空間。本文認為，「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜積極建置研發、量產 COVID-19 疫苗之機制為佳。

6、小結

本文主要之焦點，係聚焦於因應新型冠狀肺炎 (COVID-19) 疫情影響下之法律應變體系規劃及其執法作為之問題與對策，綜整上述之相關論述，作者認為我國政府在因應新型冠狀肺炎 (COVID-19) 疫情影響下之相關應變體系之規劃作為，在整體成效上，可謂相當良好，深獲國際肯定。不過，仍有若干之處，尚待精進之。值得再加以精進之處，係為受到 COVID-19 疫情之直接、間接影響下之人權保障之區塊，以及我國援助國際社會之部分。就人權保障之區塊而論，可行之改善策略如下：(1)「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」若干條文(如第 7 條「帝王條款」)之建置，宜符合國會法律保留、法治國原則、明確性原則、比例原則；(2)「居家隔離」、「居家檢疫」涉及憲法第 8 條人身自由之保障，其認定標準宜嚴謹化、合憲化；(3)執法機關對於 COVID-19 之網路假訊息之查緝、認定，宜符合法律之構成要件；(4)關於「電子圍籬智慧追蹤系統」、「電子防疫服務平台系統」之個人資料(如細胞簡訊)之蒐集、調取、運用機制宜有相當明確之法源規定；(5)限制醫護人員、高中職以下師生及相關人員出國之禁令規定宜符合憲法之要求；(6)積極保障武漢台胞之返鄉權、健康權；(7)我國「揭弊者保護法草案」宜儘速通過、施行，俾利保障防疫「吹哨人」(Whistleblower)之相關人權；(8)「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」(本應變計畫之法律屬性係為行政規則)之內容，宜建置民眾權利遭受侵害時之救濟管道與教示；(9)我國宜確實遵守國際法與國內法禁止歧視之規定，並將 COVID-19 正名化；(10)陸籍子女及陸生的在台受教權利宜受到充分保障；(11)積極保障陸配回台之返鄉權；(12)「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜積極建置研發、量產 COVID-19 疫苗之機制。

復次，針對援助國際社會而論，本文認為，因應新型冠狀肺炎 (COVID-19) 之疫情，屬於全球性之重大議題，我國在援助國際社會之部分，著實有必要再加以強化及精進之，植基於所謂助人即助己、害人即害己之深層哲學、倫理、道德思想，我國宜積極、盡力、努力地援助國際社會為佳，以防 COVID-19 反撲回來台灣。

參考文獻

- BBC News (2020), 武漢肺炎：新病毒是如何命名的？。網址：
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-51382284>。檢索日期：2020 年 10 月 12 日。
- BBC News (2020), 「新冠病毒」還是「武漢肺炎」？中美台不同表述的爭議。網址：
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51958854>。檢索日期：2020 年 10 月 7 日。
- TBVS (2020), 疫情假訊息無所不在「過半不罰」原因是這個。網址：
<https://today.line.me/tw/v2/article/MYoRnQ>。檢索日期：2020 年 10 月 11 日。
- 一起讀判決 (2020), 「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」規定了甚麼？網址：
<https://news.cnyes.com/news/id/4521521>。

- <https://casebf.com/2020/02/25/covid-19-act/>。檢索日期：2020年10月8日。
上報 (2019)，《揭弊者保護法》適用範圍喬不攜 溯及既往成立院攻防焦點。網址：
https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=74413。檢索日期：2020年10月14日。
- 中時新聞網 (2020)，這個政府超沒憲法常識。網址：
<https://www.chinatimes.com/opinion/20200308003443-262105?chdtv>。檢索日期：2020年10月14日。
- 中時電子報 (2020)，於情、於理、於法都應讓小明回家！網址：
<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%BC%E6%83%85-%E6%96%BC%E7%90%86-%E6%96%BC%E6%B3%95%E9%83%BD%E6%87%89%E8%AE%93%E5%B0%8F%E6%98%8E%E5%9B%9E%E5%AE%B6-201000773.html>。檢索日期：2020年10月14日。
- 月旦醫事法網 (2020)，限制醫護於防疫期間出國之法源依據。網址：
<http://www.angle.com.tw/ahlr/discovery/post.aspx?ipost=4377>。檢索日期：2020年10月14日。
- 台灣法律網 (2020)，層級化之法律保留--謹以憲法、法律及命令的保留為例。網址：
http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,784,&job_id=59459&article_category_id=1169&article_id=28855。檢索日期：2020年10月6日。
- 民報 (2020)，該將違反居家隔離的行為入罪化嗎？網址：
<https://www.peoplenews.tw/news/e05fed33-be3d-4514-89ae-48c5d727a006>。檢索日期：2020年10月6日。
- 行政院新聞傳播處 (2018)，不可傷害言論自由，三重機制防制「惡、假、害」不實訊息。網址：
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a87eb5ee-9466-438a-a6fe-a8570db6ab1a>。檢索日期：2020年10月12日。
- 奔騰思潮 (2020)，大法官說得明白，你就是得讓台商回家！網址：
<https://www.lepenseur.com.tw/article/277>。檢索日期：2020年10月14日。
- 林欣柔 (2015)，提審法修正施行對傳染病隔離治療措施之影響。長庚大學醫務管理學系《疫情報導》第31卷第19期。網址：
<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/r0PidX44EUNBrjITMQpnvw?fbclid=IwAR1yZoiIbET-gZYd1gEko8HqQbIFAj4Vy8XjGak9Zmgt2Q30XsloxmOQhj0>。檢索日期：2020年10月10日。
- 柯兩瑞、蔡政杰、張育芝、孟顯珍(2020)，試論我國防治新型冠狀病毒 (COVID-19) 之現況、面臨困境與可行之回應對策，收錄於2020年(第18屆) 危機管理暨工業工程與安全管理研討會論文集，頁255-272。
- 風傳媒 (2020)，各國爭相效法的電子圍籬違憲？法界質疑政府有話說。網址：
<https://www.storm.mg/article/2523188?mode=whole>。檢索日期：2020年10月12日。
- 報導者 (2020)，以防疫之名限制醫療人員出國，國家有權力嗎？怎麼做才合宜？網址：
<https://www.twreporter.org/a/covid-19-taiwan-restrict-doctor-go-abroad>。檢索日期：2020年10月14日。
- 報導者 (2020)，真的假的？特別法、緊急命令，不是狀況「緊急」就可以頒？網址：
<https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-special-law-and-emergency-order-hierarchy>。檢索日期：2020年10月14日。
- 維基百科 (2020)，嚴重特殊傳染性肺炎台灣疫情。網址：
https://zh.wikipedia.org/wiki/2019%E5%86%A0%E7%8B%80%E7%97%85%E6%AF%92%E7%97%85%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%96%AB%E6%83%85#cite_note-

748。檢索日期：2020年10月13日。

維基百科 (2020)，嚴重特殊傳染性肺炎疫情。網址：

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2019%E5%86%A0%E7%8A%B6%E7%97%85%E6%AF%92%E7%97%85%E7%96%AB%E6%83%85>。檢索日期：2020年10月5日。

鳴人堂 (2020)，防疫若侵害到人權，應敦請總統直接發布緊急命令。網址：

<https://opinion.udn.com/opinion/amp/story/10847/4427356>。檢索日期：2020年10月6日。

鳴人堂 (2020)，釋字690號：和平醫院「強制隔離」違憲嗎？網址：

https://opinion.udn.com/opinion/story/120898/4311403?utm_source=opinionlinemobile&utm_medium=share。檢索日期：2020年10月8日。

衛生福利部疾病管制署 (2020)，因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫。網址：

<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/sR8H-GsvYkVS0nOVFXJ-4w>。檢索日期：2020年10月11日。

聯合新聞網 (2020)，「連3起移送都不罰」法官：查假不能強制沉默。網址：

<https://udn.com/news/story/120905/4269697>。檢索日期：2020年10月11日。

經營理念
誠信、創新、品質、服務

高技術、高實用、高品質、高效率

中興工程顧問

中興工程顧問社係以提昇我國工程相關技術水準為宗旨之研發機構，
並經行政院國科會(科技部前身)評鑑為「科技研發機構」土木工程領域之優等單位
104年度獲中國工程師學會頒發「傑出事業機構獎」



財團法人 中興工程顧問社
SINOTECH ENGINEERING CONSULTANTS, INC.

11494 臺北市內湖區新湖二路280號 Tel: 886-2-87919198 Fax: 886-2-87912198
<https://www.sinotech.org.tw> E-Mail: contact@sinotech.org.tw

專業服務：大地工程 水利工程 環境工程 資訊應用 交通運輸 防災科技 結構與防震

共同主辦



國家災害防救科技中心



國立中央大學



中央警察大學

協辦單位



行政院農業委員會水土保持局



IRDR ICoE-Taipei



中央研究院永續科學中心

贊助單位



經濟部水利署



內政部建研所



富邦產險

富邦產物保險



中興工程顧問社
SINOTECH ENGINEERING CONSULTANTS, INC.

中興工程顧問社



社團法人臺灣災害管理學會

Disaster Management Society of Taiwan

23143 新北市新店區北新路三段200號9樓 TEL : (02)8912-7498 FAX : (02)8912-7497
9F, No.200, Sec3 Beisin Rd., Sindian City, Taipei County 23143, Taiwan

「2020臺灣災害管理研討會」暨 「109年科技部自然科學及永續 研究發展司防災科技學門計畫 成果發表會」論文集

主辦單位



社團法人臺灣災害管理學會



科技部自然科學及永續研究發展司