

# 新型冠狀肺炎（COVID-19）疫情影響下之相關應變體系規劃及執法作為之問題與對策

## A Study on the Response Mechanism and the Law Enforcement Problems and Feasible Strategies Under the Influences of the COVID-19 Coronavirus Disease

柯雨瑞<sup>1</sup> Ko, Jui Rey 鐘太宏<sup>2</sup> Chung, Tai Hung

### 目次

#### 壹、前言

#### 貳、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容與法律屬性介紹

#### 參、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

- 一、《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
- 二、「居家隔离」、「居家檢疫」與《憲法》第 8 條人身自由保障之衡平性問題
- 三、警察機關對於 COVID-19 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
- 四、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
- 五、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
- 六、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
- 七、我國「揭弊者保護法草案」尚未正式通過、施行，無法保障防疫「吹哨者」（Whistleblower）之相關人權
- 八、陸籍子女及陸生的在台受教權利未受到充分保障
- 九、陸配回台之返鄉權未獲保障
- 十、「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
- 十一、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
- 十二、「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
- 十三、「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

<sup>1</sup> 柯雨瑞，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。

<sup>2</sup> 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。

十四、《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法成效不佳

肆、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

- 一、「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」若干條文之建置，宜符合國會法律保留、法治國原則、明確性原則、比例原則
- 二、「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
- 三、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
- 四、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
- 五、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
- 六、積極保障武漢台胞之返鄉權、健康權
- 七、我國「揭弊者保護法草案」宜儘速通過、施行，俾利保障防疫「吹哨者」（Whistleblower）之相關人權
- 八、陸籍子女及陸生的在台受教權利宜受到充分保障
- 九、積極保障陸配回台之返鄉權
- 十、「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
- 十一、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
- 十二、「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
- 十三、「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
- 十四、宜大幅提升《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法之實際成效

伍、結論與建議

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已超過二年多且尚未有減緩的趨向，其迅速在全球多國擴散而逐漸變成一場全球性的大災難，目前已造成逾六億多人的感染，死亡人數至今已逾 656 萬人，台灣境內肺炎每日累計確診人數已高達 705 萬人，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<sup>3</sup>。

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，並指派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能，立法院於是在 2020 年 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》），賦予行政部門全力執行防疫措施的法律基礎。

<sup>3</sup> 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。

然而在全民總動員配合政府按部就班扎實做好防疫工作的過程中，依據《肺炎特別條例》所發布的行政授權命令之分際為何？抑或是地方與中央政府因應肺炎的管制措施裡不斷的出現法律明確性與授權管制範圍的爭議，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<sup>4</sup>，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)、中央流行疫情指揮中心、行政命令、法律明確性、基本人權

#### Abstract

It has been more than a year since the new type of coronary pneumonia (COVID-19) was first discovered in Wuhan, Hubei Province, China in December 2019, and there has been no trend of slowing down. It has spread rapidly in many countries around the world and has gradually become a global epidemic. The catastrophe has currently infected more than 100 million people. It has been described by many international organizations and media as the most severe crisis facing the world since the end of World War II in 1945 and the most serious public health event in history.

The Taiwanese government immediately established the Central Epidemic Command Center based on the painful price paid and the experience learned in the fight against SARS in the past, and appointed the Minister of Health and Welfare Chen Shi-zhong as the commander to be fully responsible for the inter-ministerial command and coordination of epidemic prevention work. In order to let the administrative system operate to fulfill its expectations, the Legislative Yuan quickly adopted the "Special Regulations on Prevention and Relief of Severe Infectious Pneumonia" (hereinafter referred to as the "Special Regulations on Pneumonia") on February 25, 2020, giving the administrative department a legal basis to fully implement epidemic prevention measures.

However, in the process of the national mobilization and the government's step-by-step and concrete efforts to prevent the epidemic, what is the law enforcement problems and dilemmas between the administrative authorization orders which were published and issued under the "Special Regulations on Pneumonia"? Does it is effective that the local and central government's control measures in response to pneumonia disease? Another important problems are the disputes over the clarity of the law and the scopes of authorized legal control measures, and even raise significant doubts and disputes about whether it violates the basic human rights guaranteed by the R.O.C Constitution. This article will put forward and discuss the current legal dilemmas and conflicts in the various legal measures and controls for epidemic prevention. Through literature discussions, relevant important informations and recommendations will be compiled, and the problems and countermeasures of legal response system for planning and law enforcement suggestions will be further proposed and submitted for reference to our society and government departments.

Keywords: Novel Coronary Pneumonia (COVID-19), Public Health, SARS, Central Epidemic Command Center, "Special Regulations on Pneumonia", administrative authorization orders, legal clarity, basic human rights

#### 壹、前言

2020年肆虐全球的新型冠狀肺炎(COVID-19)持續至今已進入第三年，死亡人數至今已逾 656 萬人，台灣境內肺炎每日累計確診人數已高達 705 萬人，且還不斷持續增加中，

<sup>4</sup> 吳家慶 (1998)，概念法學方法論之檢討，警學叢刊，29:1=119，頁 261-289。

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」的手段以期將病毒阻絕於國門之外。隔離檢疫的訊息與當事人受到的排擠與歧視，人們正在慢慢地失去相互的信任，部分國家荒腔走板的政策更凸顯人類的過於自信下顯得手足無措，當然他們也嚐到了苦果，尤其全世界公認的現代化強國-美國在面對新型冠狀肺炎(COVID-19)疫情下亦顯得束手無策，更付出死亡人數在世界各國排名上數一數二的代價。

在這波疫情浪潮下我國政府立即成立了專責防疫單位，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-「武漢」的糾葛，在中國對外主張與堅持「一個中國」的原則下，台灣被他國優先列為首波管制入出境的地區，何以讓全世界分辨中國與台灣地區的防疫能力與疫情之不同以減少我國各方面的損失；然後便是中央流行疫情指揮中心對國內防疫的強制作為存在法律授權明確性的爭議；再者，對外入境旅客的管制手段，使得眾多的台灣與中國配偶所生的子女「小明」們，在國籍處理的矛盾中被迫滯留大陸，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，就如同 2021 年起人類還要繼續面對肺炎病毒自行變種後之新一波的攻勢，不斷地浮上檯面。

本文將藉由目前呈現的各種實務面上已發生的法律規劃失序、問題點、困境與不足之處加以彙整與探討，尤其提出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，有更好的超前法制上之部署，俾利加以應對之。

## 貳、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容與法律屬性介紹

衛生福利部疾病管制署於 2020 年 2 月 28 日發布「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」，此內容與法律屬性係屬於《行政程序法》第 159 條第 2 項第 1 款規定之「行政規則」，係指依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作並非直接對外發生法規範效力之規定。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就上述整備應變計畫，依據國際疫情狀況分為「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，其「整備」策略詳如（下圖 1）：

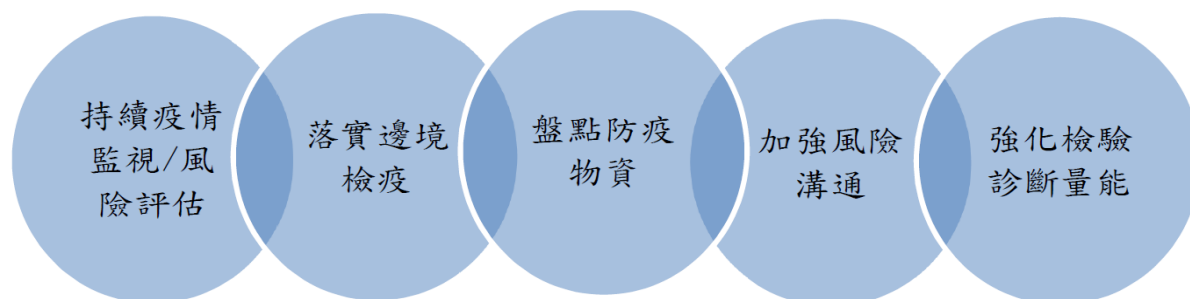


圖 1、「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」中之「整備」策略

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<sup>5</sup>。

上述整備應變計畫是依據《傳染病防治法》第 5 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 6 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》第 17 條第一項報請行政院同意後成立「中央流行疫情指揮中心」，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 1)。

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。

### 參、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

#### 一、《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

依據《肺炎特別條例》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。」本條被稱為係屬「帝王條款」，具有相當大之爭議性。

《大法官釋字 443 號》內容中指出：「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。」雖然大法官對於人民基本權利限縮的法律保留之規範密度常需視事項性質（或事物本質的重要程度）不同而定，形成層級化之保留體系，這就是所謂的「階層化的法律保留<sup>6</sup>」，然而依據「重要性理論」中對於人民自由的權利有拘束性及干涉性的規範應以法律明文規定為要件，用以約制發布命令的行政機關之權力，防其濫用之。

此外，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，吾人可以觀察在 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，立法者於立法制定時仍得衡酌法

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 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](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。

律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定」，或許，大法官便是依據 2002 年當時的《傳染病防治法》第 37 條第 1 項：「曾與傳染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處所檢查或施行預防接種等必要之處置」，因此認定「強制隔離」之「必要處置」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<sup>7</sup>，而使得《肺炎特別條例》第 7 條持續存有「帝王條款」的爭議性。

復次，中央流行疫情指揮中心為「超前部署」之需要，於 2020 年 3 月 17 日肺中指字第 10920203800250 號函發布「醫院因應特殊傳染性肺炎(COVID-19)人員出國規定」管制醫院醫事人員與社工人員出國。《肺炎特別條例》此種概括式的「法律授權」而讓行政機關可以行政命令的方式限制人民的遷徙自由，倘若已經影響人民的基本權利時就符合《行政程序法》第 150 條第一項所稱之「法規命令」，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，則必須有一定的預告與發布程序並送立法院審查<sup>8</sup>，此為法律保留原則的宣示，況且中央流行疫情指揮中心管制醫事人員出國所謂的符合「必要」之應變處置或措施，被法界人士指出除欠缺具備說服力之必要的「法律明確性」條件外，又恐違反比例原則之必要性，而普遍被認為有「違憲」的疑慮。

## 二、「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

衛福部依據《傳染病防治法》第 48 條第 1 項：「主管機關對於曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時並得令遷入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置。」的授權規定只要與新型冠狀肺炎（COVID-19）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：「對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」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<sup>9</sup>。此種將人拘束於特定空間中的法規命令，其實已是使一個人的人身自由達到被剝奪狀態，即屬拘禁；對比《憲法》第 8 條：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關法定程序，不得逮捕拘禁。」其中有關「拘禁」之人身自由保障的精神要求必須遵行正當法律程序，在這裡強調的就是以「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「必要處置」的理由而限制人民行動自由，其法律甚至是命令的衡平性何在？更遑論尚有必須居家「十四天」隔離或檢疫的決策，醫療專業上認定的必要性與明確性在法理基礎上的爭議了。

## 三、警察機關對於 COVID-19 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

在新型冠狀肺炎流行期間，由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，卻在我國現行法體系中上是一個不存在的法律詞彙。「假新聞」一詞來自英文「Fake News」，係指疑似造假、不實的訊息內容對社會造成

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 《中央法規標準法》第 7 條：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」

<sup>9</sup> 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。

負面影響；由於因多透過網路社群媒體快速傳播，而且非僅僅只有涉及新聞內容，因此國家通訊傳播委員會於 2017 年即提出應以「網路爭議訊息」用語取代「假新聞」以避免混淆；又於 2018 年歐盟數位經濟與社會委員會之高階專家小組所提報告中亦明確指出「假新聞」這個字眼不足以掌握不實資訊所涉及的複雜問題，因此建議將其稱為「不實資訊」。在我國司法院公布的《釋字第 509 號》解釋中明白揭示不論個人或媒體對所謂的「假新聞」存有「真實查證義務」，若新聞媒體未善盡查證責任且無法舉證其報導為真實，則就可能違反「真正惡意原則（實際惡意、實質惡意）」<sup>10</sup>而需擔負法律責任。

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往往多達數百多件，然而經全台法院審理後僅個位數的案件遭到裁罰，這個高度落差的關鍵在於散佈謠言必須具備「惡意」的構成要件，在法官實際審理時認定上有困難<sup>11</sup>，因此建議警方在執法取締時必須審酌上述之構成要件與法理，勿因自己主觀認定就輕易出手舉發而造成對民眾言論自由的禁錮。

台灣事實查核中心總編審陳慧敏表示：「要符合惡、假、害(出於惡意、製造假的、造成危害)的精神，那才能夠用法律來法辦」。因此，政府查假訊息手段不能過當，必需考量《憲法》第 23 條的比例原則，而且應該是讓更多意見可以自由的投入言論市場，報導正確、多元的訊息，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<sup>12</sup>。

#### 四、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掌握高風險的「列管者」。所謂之「列管者」，即依規定需要居家隔離檢疫的人，根據指揮中心分類「居家隔離者」是指曾接觸過確診病患的人，「居家檢疫者」則是從國外疫區洽公或旅遊回來的人；由於剛開始準備約 3500 支供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歸類之列管者的「私人手機」也加以設定進行防疫監控，這樣一來除非列管者故意將其手機遺留在家中而私自外出，不然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」<sup>13</sup>。

《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，則應該要有法律的明文規範為宜。當年司法院《釋字第 690 號》解釋內容之時空，如欲應用於現今之時空，是否能完全被準用，有其討論之空間，再者，司法院《釋字第 690 號》發布解釋文之那個年代，大法官無法想像現在的個人資料如此容易被監控，也因此最受爭議的 GPS 監控、細胞簡訊、類細胞簡訊等措施，司法院《釋

<sup>10</sup> 謝佩穎 (2019)，淺論新聞自由與報導真實性的法律關係，《NCC NEWS》第 13 卷第 1 期，網址：<https://nccnews.com.tw/201902/ch2.html>。檢索日期：2021 年 2 月 15 日。

<sup>11</sup> 黃琲茹、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。

<sup>12</sup> 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://disp.cc/b/163-bYG>。檢索日期：2021 年 2 月 11 日。

<sup>13</sup> 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。

字第 690 號》該解釋文並未提及之。

目前中央流行疫情指揮中心對於管制此類個人資料的依據，據本文所知都是引用《肺炎特別條例》第 7 條作為依據，然而某程度而言，它卻發生遮斷既有法規範之效果，如《個人資料保護法》或是《通訊保障及監察法》之法規範之效果，也就是中央流行疫情指揮中心無須嚴密審查是否具最大公益性、法官保留原則等即得蒐集個人資訊。然而許多法律人士都質疑，該條是否真能夠超越目前的《個人資料保護法》或是《通訊保障及監察法》進而進行直接管制人民的居住遷徙、居住自由與個人隱私權呢？在法理的解釋上顯然是存有問題的<sup>14</sup>。

#### 五、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 2020 年 2 月 25 日三讀通過的《肺炎特別條例》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。」後，中央流行疫情指揮中心依據此特別法之概括授權宣布了限制「醫事人員」出國的行政命令，而在新北市首發之後甚至行政院也發布「高中以下師生」出國禁令，以此現象看來，「特別條例」似乎可以凌駕於現行的「普通法律」，但它是不可抵觸《憲法》保障基本人權之位階的，因此在禁止醫事人員與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<sup>15</sup>。

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，而診所不在此限，其所援引的法源為《醫療法》第 27 條第 1 項於：「重大災害發生時，醫療機構應遵從主管機關指揮、派遣，提供醫療服務及協助辦理公共衛生，不得規避、妨礙或拒絕。」和《醫師法》第 24 條：「醫師對於天災、事變及法定傳染病之預防事項，有遵從主管機關指揮之義務。」，但前述二法和《傳染病防治法》等均未明確「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<sup>16</sup>。中華民國《憲法》第 10 條明定人民有居住及遷徙之自由，限制出境即侵害保障的「遷徙自由」，吾人不禁要問限制醫事人員出國的正当性與必要性為何？雖然大法官釋字第 558 號曾做出解釋「人民入出境之權利並非不得限制」，但是吾人也清楚知道必須符合《憲法》第 23 條「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要，否則不得以法律限制之」的規定。此外，疫情指揮中心後來也補充禁止出國的「醫事人員」僅限醫院、不及診所，然而《醫事人員人事條例》第 2 條第 1 項規定之「醫師人員」並未依其服務機構或是否自行開業而區分不同的權利義務，因此對其命令所涵攝的對象範圍更是無法符合明確性原則，故限制醫護人員、高中職以下師生及相關人員出國之禁令規定，如其法源依據，僅係依據：《醫療法》、《醫師法》、《傳染病防治法》、《肺炎特別條例》等之不明確之法規範，恐將會產生違憲爭議的。

#### 六、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

2020 年春節假期之前中國湖北省漢口市首先爆發新冠肺炎疫情，大陸官方為圍堵疫情擴散並於於 1 月 23 日凌晨突然宣布武漢封城，導致在武漢臺商措手不及的被困在武漢無法返國。事件發生後經過調查確認約有 1000 多人希望返臺，於是依據兩岸原本的「春節包機」架

<sup>14</sup> 李榮耕(2020)，居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義，《月旦醫事法報告》第 42 期，頁 93-102。

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。



構由大陸東方航空將相關台商及眷屬送回台灣，但在第 1 架包機載送 247 名台商及眷屬返國之後，由於質疑名單不公且擔心會因此「載送病毒來台」，國內輿論丕變，原本規畫中的後續包機都遭到無限期延宕，我國政府不但消極協商，甚至下令民航局及境管單位對相關臺商進行「註記」，禁止這些國民自行返國，只准許搭乘政府允許的包機回國，此種管制不外乎又是以《肺炎特別條例》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。」為法令依據<sup>17</sup>，與《憲法》所保障人民的基本權利相悖。

依據《大法官釋字 558 號》之解釋文：「《憲法》第 10 條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。」此部份內文其實主要在聲明《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」在臺灣地區就有絕對的權利回國、回家，不應設置有許可條件，縱使是罪犯回國後可以將之繩之以法，如果有檢疫隔離需要，入境時就可以隔離檢疫，但不能拒絕其入境；而若是「沒有戶籍」的其他「人民」（例如外國人、無國籍人、無戶籍國民、大陸地區人民等），為了公共利益在符合比例原則之下才可以限制的。

因此，臺商（若是戶籍設在台灣）擁有 100% 的回國權並無疑義。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，善盡過國民義務，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「武漢地區臺商」就無法得到政府照顧呢？甚至被註記並嚴厲管制回國，剝奪其返鄉的權利<sup>18</sup>，這將與國際法中《公民與政治權利國際公約》第 12 條第 4 款「人人進入其本國之權，不得無理褫奪」相互違背。

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

揭弊者又稱為吹哨者 (whistleblower)，最初指的是英國警察吹哨子示警的行為，後來演變成為政府部門、企業，或非營利組織中基於公益向外界或相關主管機關揭露組織內部非法、不正當行為之人。我國目前欲藉「揭弊者」之義制定相關保護法案，除提供舉發不法或不當事件的管道、弊案調查的機制外，也同時要制訂保護揭弊者的做法，許多先進國家先後均已立法，如美國的《內部揭弊者保護法》、日本的《公益通報者保護法》等<sup>19</sup>。我國政府在「揭弊者保護法草案」尚未正式通過、施行前，目前之吹哨子示警之檢舉制度屬於「補洞式」之「單方面」的吹哨者法規，缺乏全面性、全般性之規劃。例如在食品安全方面，根據《食品安全衛生管理法》第 43 條第 2 項授權訂定之《檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法》、及 2018 年 8 月《空氣汙染防制法》之規定，新增檢舉獎金及吹哨者制度，除了鼓勵民眾及企業員工檢舉不法外，另外尚可以彌補主管機關稽查人力不足<sup>20</sup>。

在新冠肺炎之防疫公益上，「吹哨者」必須舉發違反防疫居家隔離檢疫程序規定，而可能散布疫情疑慮的相關人員，但由於「揭弊者保護法草案」在國會延宕尚未正式通過、施行，無

<sup>17</sup> 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：2021 年 2 月 14 日。

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 安怡芸 (2019)，揭弊者保護相關議題之研析。《議題研析》立法院第十屆第 3 會期，編號：R00797。網址：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=188514>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。

<sup>20</sup> 經濟日報社論 (2020)，制定揭弊者保護法刻不容緩，網址：<https://udn.com/news/story/7338/5069849>。檢索日期：

2021 年 2 月 14 日。

法保障防疫的「吹哨者」的權益，因此發生某大型出版社負責人因未遵守在家隔離檢疫 14 天的規定，仍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，但遺憾的是卻無法以「揭弊者保護法」的立法精神讓這位「吹哨者」受到更多合理的對待與伸張社會公義。

#### 八、陸籍子女及陸生的在台受教權利未受到充分保障

2020 年 2 月農曆新年假期，一些台灣地區人民與陸籍配偶在大陸所生的小孩在年假期間到大陸探親之期間，遇到新型冠狀肺炎（COVID-19）疫情爆發無法回台團聚，這些具中華民國血緣的學童仍滯留大陸無法回台，也就是陸委會主委陳明通口中的「小明」，他們在台設有學籍、加入健保，以「居留」方式在台灣生活。中央流行疫情指揮中心指揮官陳時中當時所謂「選了國籍自己要承擔」應是不甚精確的說法，因為依照我國《國籍法》第 2 條規定父母任一方是中華民國國籍，小明就是「中華民國國民」，再者，依照《憲法》法理，我國至今仍未承認中華人民共和國是一個主權獨立之國家，我國的主權，仍擴及於整個中國大陸，兩岸人民無所謂之國籍問題，僅有戶籍問題。不讓小明回台，在憲法、法律之法理上，是站不住腳的，況且更有違《憲法》第 10 條人民自由遷徙權的保障。

此外，聯合國《兒童權利公約》第 2 條明文「締約國應採取所有適當措施確保兒童得到保護，免於因兒童父母、法定監護人或家庭成員之身分、行為、意見或信念之關係而遭受到一切形式之歧視或懲罰。」而我國於 2014 年已訂定《兒童權利公約施行法》，因此公約具有「國內法」效力，再者，《兒童權利公約》第 9 條規定：「締約國應確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離...。」因此當小明的父母已明確表達希望小明返台之意願，政府非但未積極協助小明返台保障其「團聚權」，反而違反小明父母意願禁止小明返台，此點顯然違反施行法與《兒童權利公約》第 2 條、第 9 條中兒童最佳利益保護之誠命要求<sup>21</sup>。

2020 年五月後中央流行疫情指揮中心已經放寬境外商務人士來台，尚且開放包含港澳在內的十一個國家地區的境外生入台就學，然而「小明」們仍不能回家就學，根據中央流行疫情指揮中心公布的放寬境外生來台的作業流程，同意應屆畢業生優先，接著再視檢疫狀況依序開放舊生和新生，當他們抵達台灣後須立即向「單一櫃台」報到，然後由防疫交通接送優先入住校外防疫旅館，但吾人檢視這條流程時可發現沒有一項不能適用於「小明」們？家長也表明願意接受最嚴格的檢疫規範，而指揮中心認定「小明」們的防疫風險更高是否科學根據呢？這些情形沒有科學上之道理和邏輯可言，況且造成大量的陸生無論是舊生和新生均無法準時入境就學，影響所及使得對岸已經宣布新的學期不再開放陸生來台名額，雖然問題只剩存在已有學籍的陸生有待解決，但是如何維護陸生與「小明」們的學籍與受教權？政府應審慎思考決策以便將來疫情緩解後仍能維持兩岸學生交流的舊觀<sup>22</sup>。

#### 九、陸配回台之返鄉權未獲保障

新型冠狀肺炎（COVID-19）首先源自中國大陸且初期造成不小災害與引起極大恐慌，2020 年 2 月 7 日我國政府宣布只開放持有「居留證」的大陸配偶入境台灣，缺乏居留證的陸配因此無法申請來台與家人團聚，甚至連想回台「奔喪」都被拒於門外，防疫和人道似乎發生了衝突。然而吾人不禁要問，這些陸配都是經過兩岸認證具有合法婚姻事實，區別是申請團聚

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 風傳媒（2020），掉進防疫黑洞的「小明」們，何時才能回家？網址：<https://www.storm.mg/article/2773698>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。

或具有居留身分，進而對其有不同之對待的理由為何？如此區別陸配對防疫工作又有何實質幫助？其次，若只看身分別卻完全忽視了個案所處的實際情境，像是長期居住在日本且近年都未前往中國大陸的陸配，只因為他是申請來台團聚而非擁有台灣居留身分而因此被拒絕，這種未能周詳考量而只是一刀裁定，如此政策未免過於簡單、未有科學上之論證基石<sup>23</sup>，且不近人情。

依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》國人之大陸配偶有長期居留台灣的意思時，須先向我國申請團聚入境後才能再接著依規定申請居留權，所以此時的陸配與未取得居留之外配即處於相同階段。而在防疫考量下，在疫情蔓延下衛福部疾管署宣布自 2020 年 2 月 6 日起暫緩陸人、包含取得團聚許可且在我國完成登記結婚的陸配入境我國，但令人不解的是 3 月 19 日外交部宣布非我國籍國民禁止入境，卻仍開放未取得居留權的外配申請特別許可入境，甚至僑居我國的外國人之配偶（如：在台美國人的美國配偶）皆可申請來台，然而在台完成結婚登記的大陸配偶卻唯獨被排除在外<sup>24</sup>，反觀我國《憲法》第 7 條規定：「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。」陸配終究有朝一日會依法取得我國的國籍，在此當下吾人尚未能給予形式上的平等，更遑論陸配在我國境內居留生活時長期所承受的實質不平等，這從陸配回台之返鄉權未獲得保障又可凸顯出來。

#### 十、「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 條第 2 項授權中央主管機關訂定《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流行疫情指揮中心，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之需要得實施必要的應變處置或措施，本文前面已經針對「授權明確原則」討論過中央流行疫情指揮中心對人身與自由權利限制的部分舉措是否存在過度的侵害？然而尚有其他爭議的存在，例如：需要隔離檢疫的判斷與執行規範標準為何？或是 14 天期限之必要性與正當性？當民眾被要求必須全力配合政府做好防疫工作時，接踵而至的法律問題像是「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」的公益訴求與行動自由限制的比例原則，人民在這個整備應變計畫中卻沒被教示如何或何處去尋求救濟的管道與方法？面對疫情的演化與防疫政策的變化，衛生福利部疾病管制署發布「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」的當下或許是基於提出防疫政策時間之急迫才未能對人權保障之救濟程序完整一併規畫而留有遺珠之憾，然而義務的限縮與強制也必須相對給予明確的申訴救濟管道，這樣才符合一個憲政法治國家的基礎，例如依據《傳染病防治法》第 53 條第 2 項「對於因指定、徵用、徵調或接受隔離檢疫者所受之損失，給予相當之補償」的規定，並依據此授權訂定之《指定徵用設立檢疫隔離場所及徵調相關人員作業程序與補償辦法》中就有明確的相關救濟補償細節可供參考。

#### 十一、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

新型冠狀肺炎（COVID-19）首先發現於中國武漢地區，消息透過媒體向全世界發布後，大批台灣網友習慣稱新型冠狀肺炎為「武漢肺炎」，這可能與台灣官方論述與媒體措辭有關；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，再加上中央流行疫情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」，甚至蔡英文總統在其官方臉書發表有關於防疫情勢的談話時也使用「武漢

<sup>23</sup> 羅印冲（2020），陸配一刀切簡單，承擔確太難。經濟日報，網址：  
<https://money.udn.com/money/story/5603/4423105>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。

<sup>24</sup> 風傳媒（2020），外配可以，陸配確不行？網址：<https://www.storm.mg/article/2795633>  
。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。

肺炎」，或許臺灣官方其對政治敏感度的不自覺仍然使用此名詞，但是吾人應可以理解為這背後其實並未隱藏特定的政治立場，除了純屬防疫和宣導考量外，臺灣民眾擔心的是「一個中國」原則的效應，果然臺灣的民航機很快地就被其他國家列為首波禁飛往來的名單中，因此使用「武漢肺炎」這個名詞或許是吾人可以主張兩岸地理區隔的差異所在。

但世界衛生組織於 2020 年 2 月 12 日正式將新型冠狀肺炎命名為「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(香港腳)、任何動物(豬流感)、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，吾人可以觀察前美國總統川普甚至使用過「中國肺炎」的詞彙而引發美國與中國間的種族衝突，現任美國總統拜登在當時就提出這樣的口水論戰是無助於遏止病毒，反觀我國應該轉換名稱以「COVID-19」取代「武漢肺炎」<sup>25</sup>以慎防在汙名化的疑慮中付出無法預料的政治代價，並且亦不違反國際法及牴觸禁止歧視之規定。

## 十二、「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

面對 2020 年的新型冠狀肺炎疫情，我國與其他各國一開始皆同樣處於一個資訊不明的情況時便被迫面對這個病毒初始「可能」源自中國湖北省武漢市的世界級衝擊；2020 年 1 月 21 日台灣首次出現第一位感染者之後，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影響壓力，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<sup>26</sup>；由於國際民航組織與世界衛生組織依國際的現實將臺灣視為中國的一部分，導致 2020 年 1 月 30 日義大利便首先宣布拒絕中國大陸、香港、澳門班機入境，而非出乎預料的連同臺灣也一同被包含在內，事後經由我方極力說明協商後才同意我國派空機接滯留在義大利旅遊或商務等的臺灣人返國。

除了面對這樣不友善的國際政治情勢之外，反觀在疫情開始之初，我國國內亦面臨醫療資源短缺的壓力，影響所及例如民眾口罩的限量購買，擔心醫療設備與人員不足而預先函令限制醫療資源與醫護人員出境等，縱使政府立刻成立緊急應變指揮中心統籌處置，但無奈於當下我國能與國際社會共同分享防治 COVID-19 疫情擴散之資訊受到限制，更遑論在「一個中國」的國際現實下更是被阻攔了不少與國際合作共同防疫的機會，更進而因為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，檢視我國「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」中應變策略第九項發展國際合作之內容，雖存在現實國際外在環境的限制有著實質困難外，但缺乏完備整體的與國際社會共同防治新型冠狀肺炎疫情擴散之合作機制藍圖亦是事實，尤其政府主管機關更應該主動體認並預先評估國際現實與困境超前規劃「應變策略」，而非被動的陷於這個困境找不到突破口，不但使我國在國際舞台的空間更趨於狹隘，且也直接危及國人的健康與生命安全。

## 十三、「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

<sup>25</sup> 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。

<sup>26</sup> 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](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。

依據衛生福利部疾病管制署發布之「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」中應變策略之內容所示(詳如下圖 2)，並未包含積極研發 COVID-19 疫苗之規劃，顯然這樣子的策略似乎缺乏前瞻性的防治疫情概念，在執行防堵疫情擴散的策略時，同步應該有尋求治癒病毒疫苗的思維，除了先期的研發需要整合各領域專家共同的投入之外，進入量產後的設備建構與產能規劃，這些都需要專案專款的預算優先撥用，並且依法上必須將預算報告先送國會審查才得動用，這一連串需要跟時間賽跑的研發生產程序卻未能在「應變計畫」中看到整體的完備機制，此為相當可惜之處，當先進國家均已全力積極研發 COVID-19 疫苗之際，相較於醫療技術並不亞於其他先進國家的我國卻未有相對快速之進展，此為我國防疫上之遺憾與缺失，在主管機關衛福部操作「超前部署」的當下宜再加以精進以臻於完備。

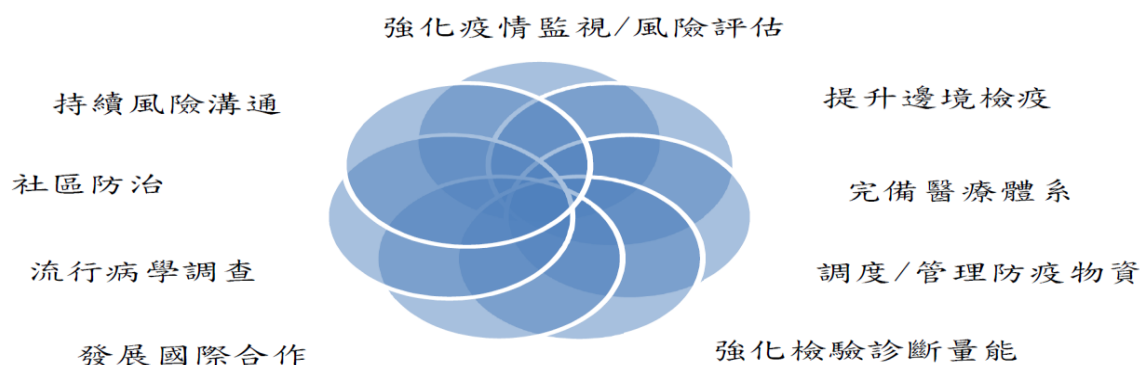


圖 2、因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫中之應變策略

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。

#### 十四、《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法成效不佳

當 2019 年 12 月 31 日中國武漢市首次傳出不明原因肺炎疫情後，我國衛生福利部疾病管制署即迅速擬定應變整備計畫，並轉陳衛生福利部報請行政院同意於 2020 年 1 月 20 日成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」；然而隨著疫情趨勢的變化，很快便提升至一級開設，由行政院指定衛生福利部部長陳時中為指揮官，統籌調度各級政府資源進行各項防疫工作。此外，為因應日趨嚴峻的國際疫情及維持國內經濟與民生的安定，立法院亦已於 2020 年 2 月 25 日制定公布《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，至 2021 年 5 月已編列新台幣 8400 億特別預算支應各種防疫所需的經費<sup>27</sup>。

看似完備且迅速反應的做為讓我國對疫情的感染擴散在初期控制得宜，然而自 2022 年初以來的 omicron 疫情與其他接踵而至的亞型變異株 BA.2~5 在台灣內部的迅速擴散結果，使台灣的新冠確診總人數成為全球第 19 高，台大公衛學者詹長權教授表示，之前，尚未發現某種之疾病，可在半年之內，令台灣三成的民眾感染，超過一萬人染疫死亡，預估新冠肺炎之死亡率，將會成為台灣 2022 年之第五大死亡原因，顯示我國現有的防疫指揮系統及相關之防疫措施與機制，恐無法有效地將新冠疫情壓制在「低死亡率」之預設目標。台大詹長權教授認為：2022 年是台灣新冠肺炎的災難年，另外，根據中央流行疫情指揮中心的數據統計，自 2020 年起至 2022 年之 10 月 9 日為止，台灣已經累計 6,836,066 例本土確診病例，以及 11,511 例本土死亡病例<sup>28</sup>。事實上，本文亦非常贊同上述台大詹長權教授之觀點，《嚴重特殊傳染性肺炎防治

<sup>27</sup> 行政院 (2022)，行政院國情簡介-衛生醫療保健，傳染病防治與健康促進。網址：

<https://www.ey.gov.tw/state/A01F61B9E9A9758D/ee66e052-a928-4f0b-83ab-21b4069d0673>。檢索日期：2022 年 10 月 12 日。

<sup>28</sup> 康子仁 (2022)，台大學者詹長權示警 2022 為新冠肺炎災難年，

及紓困振興特別條例》整體執法成效是不佳的。台灣新冠肺炎之嚴重程度，雖非全球排名第一，但相關之數據顯示，諸如：台灣七日內每日平均新增確診數、每十萬人中新增確診數、每十萬人中新增死亡數，台灣新冠肺炎之嚴重及防疫失控之程度，係在全球排名前 10 名之內<sup>29</sup>。

《彭博社》以 1「新冠疫苗覆蓋普及率」、「封城嚴重程度」、「航班載客能量」、「國家出入境之開放程度」等 4 個評量之指標，對全球「新冠防疫韌性」進行實證調查，其於 2022 年 6 月的公布評比之結果，在所有受調查之 53 個國家中，台灣排名第 52 名，係為倒數第 2 名，而在所有的評比項目當中，台灣整體之「新冠防疫韌性」分數，僅得 54 分，其中，「國家出入境之開放程度」所得到之分數最低分<sup>30</sup>。因此，台灣近期爆發嚴重的疫情下，防疫措施也再遭國際社會及國內民眾之高度質疑，導致國人認為自疫情爆發這兩年多來，感受到政府依據《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法成效，恐有不佳的實際外部現象，令人記憶猶新的就是常常在「排隊」買口罩、打疫苗、買快篩劑等新聞畫面，不禁令民眾質疑政府所謂的「超前部屬」的自信，到底展現在何處了？

#### 肆、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

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

針對因應新型冠狀肺炎（COVID-19）疫情影響下之各式爭議性的處置或措施而論，可分為三個面向來作不同之切入與討論：一、《肺炎特別條例》若干條文之建置涉及人身、遷徙自由的限制與短暫性之剝奪，舉凡干預人民的人身自由，在檢視其合憲性與合法性時，有必要以嚴格的標準來進行審查，此即涉及上開作為是否符合法律保留及法律授權明確性等重大之法理；二、不論是法律授權或行政機關的必要處置措施，若實質侵害人民的人身自由時，則必須在重要公共利益與基本權利保障中盱衡是否合乎比例原則及平等原則；三、執行之行政程序必須遵循法治國原則，不但保障了人民程序正義的問題，而且也能限縮行政機關的恣意濫權<sup>31</sup>。當然中央流行疫情指揮中心採取「強制隔離」的目的是在於面對新型傳染病的嚴重疫情當下，為了能阻絕疫情蔓延，讓疫情迅速控制而降低社會恐懼不安等「重大公共利益」所使用的手段，強制隔離除了可以維護受隔離者個人的生命與身體健康外，屬於必要且有效的控制疫情，相較之下似乎已無其他較小侵害的方法了。

事實上有四位大法官在《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：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。」在此可預見《憲法》

---

<https://tw.news.yahoo.com/news/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%80%85%E8%A9%B9%E9%95%B7%E6%AC%8A%E7%A4%BA%E8%AD%A6-2022%E7%82%BA%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E%E7%81%BD%E9%9B%A3%E5%B9%B4-060432020.html>。檢索日期：2022 年 10 月 11 日。

<sup>29</sup> yahoo(2022)，【查證】紐約時報 9/27 報導台灣疫情世界第一？網傳說法與實際統計數據不符，

<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9F%A5%E8%AD%89-%E7%B4%90%E7%B4%84%E6%99%82%E5%A0%B19-27%E5%A0%B1%E5%B0%8E%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%96%AB%E6%83%85%E4%B8%96%E7%95%8C%E7%AC%AC-%E7%B6%B2%E5%82%B3%E8%AA%AA%E6%B3%95%E8%88%87%E5%AF%A6%E9%9A%9B%E7%B5%B1%E8%A8%88%E6%95%B8%E6%93%9A%E4%B8%8D%E7%AC%A6-071755357.html>。

<sup>30</sup> 吳哲宜（2022），彭博公布全球防疫韌性評比 台灣「開放程度慘敗」排倒數第 2...僅勝俄羅斯，

<https://www.ctwant.com/article/192124>。檢索日期：2022 年 10 月 11 日。

<sup>31</sup> 林工凱、謝碧珠（2020），嚴重特殊傳染性肺炎疫情下應變處置措施之探討。《繼續教育專欄》第 63 卷 第 期。網址：109630809.pdf (tma.tw)。檢索日期：2021 年 1 月 30 日。

基本人權之保障除法律保留基礎外，更應以法官保留作為正當法律程序的保障<sup>32</sup>。因此，《德國基本法》第 2 條第 2 項：「人人有生命與身體之不可侵犯權。個人之自由不可侵犯。此等權利唯根據法律始得干預之。」的條文中亦可看見法律保留原則的宣示，是故，「強制隔離」雖是法律概括授權之「必要應變處置」，然而畢竟是以「法規命令」對外發布而對所有人民產生影響效力，建議仍是應提請國會立法規範為宜。

再者，又如《肺炎特別條例》第 12 條：「對於經中央衛生主管機關公告之防疫器具、設備、藥品、醫療器材或其他防疫物資，哄抬價格或無正當理由囤積而不應市銷售者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。前項之未遂犯罰之。」其中有關令存有「未遂犯」的處罰，相較於《刑法》第 251 條(不法囤積商品、哄抬物價牟利之罪)第 4 項對於「未遂犯」定有當其採取強暴、脅迫手段為之才處罰的條件，以及《傳染病防治法》第 61 條規定「中央流行疫情指揮中心成立期間，對主管機關已開始徵用之防疫物資，有囤積居奇或哄抬物價之行為且情節重大者」處以刑罰，然其罰責中未有處罰「未遂犯」而却有時效性與情節重大的要件看來，同類型的法益保護下然而卻存在著刑罰比例原則的差異，又防疫物資之器材藥品為保全群眾生命之重大公益，豈能任由投機謀利者意圖居中囤積阻斷，尤其在新型冠狀肺炎(COVID-19) 散布之初的確發生口罩不足的搶購與恐慌，希冀《傳染病防治法》第 61 條追加立法未遂犯之罰責以利與《肺炎特別條例》第 12 條之規範體系能達一致標準。

此外，《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，不遵行各級衛生主管機關指示，而有傳染於他人之虞者」處以刑罰，此處在從「疑似」罹患到有傳染於他人之「虞」的認定上缺乏明確性，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」才處以刑罰的相對構成要件而言，都應該以《憲法》第 23 條內涵的比例原則再審慎檢視為宜<sup>33</sup>。

## 二、「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》對於當時發生 SARS 疫情實施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，應該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，因此做出司法院大法官會議《釋字 690 號》之多數大法官們認為並不違反《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《釋字第 690 號》之誡命，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

<sup>32</sup> 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](https://opinion.udn.com/opinion/story/120898/4311403?utm_source=opinionlinemobile&utm_medium=share)  
。檢索日期：2020 年 10 月 8 日。

<sup>33</sup> 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。

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<sup>34</sup>。

### 三、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《數位通訊傳播法》草案，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、認定的法律之構成要件更需要明確性，以便執法機關在審定時依法可循而避免侵害言論自由權利的保障。

至於謠言(假訊息)的構成要件目前提出的內涵為以下描述：第一，要有散佈的主觀「犯意」(不論是臉書貼文、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」(例如引起混亂、造成恐慌)。尤其以第三點最為重要，絕大多數的裁罰是否能成立往往以謠言(假訊息)須「造成公眾的危害性」為必要且最終衡量的構成要件，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，但為能因應將來科技與通訊設備的進步帶來預期的法規範問題，吾人期盼能儘速三讀通過《數位通訊傳播法》，可以讓法律構成要件更明確化<sup>35</sup>，而執法者更有所依據。

### 四、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，但是法界學者對此追蹤系統可能侵犯個資抱持強烈的質疑與討論，中央流行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，而電信業者則主張是符合《個人資料保護法》的公益但書條款配合操作，因而可免除觸法律上之責任。但是倘若從《通訊保障及監察法》之角度切進來分析，當時立法機關是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(或臚列的重罪)，尚且還必須取得法院核發的「通訊監察書」始能執行<sup>36</sup>，因此關於「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，應該亦需符合法律及法官保留而仍認為要有相當明確之法源規定為宜。

《傳染病防治法》或《肺炎特別條例》關於如何調取個人資料並沒有規定，在何種情形下需動用到蒐集何種個人資料、方法為何？縱然無法鉅細靡遺，也應避免過度模糊，個人認為長期而言，法制化絕對有其必要性。反思大法官過去曾於《釋字第 603 號》解釋理由書中針對建立指紋資料庫檔案一事表示：「應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之範圍與方式且應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」應值得參考。

<sup>34</sup> 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。

<sup>35</sup> 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。

<sup>36</sup> 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。



另外亦值得注意的是《肺炎特別條例》既然訂有期限，於期限過後政府已無持有因疫情所持有的個人資料之正當性，原則上應予銷毀而不予保存，避免不當使用<sup>37</sup>。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。

五、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

《肺炎特別條例》第 7 條是確保其他條文都沒規範到的狀態時以此為概括條款，但第 7 條條文缺乏「原則」及「例外」的設計而讓人無法明確的知道它將授權的範圍，若參酌《大法官釋字 690 號》<sup>38</sup>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，亦未牴觸《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》下授權發布之「限制出境」是否更應被允許？即使由衛福部訂定之《中央流行疫情指揮中心實施辦法》第 3 條第 3 項中所提及的得行「入出國管制」的對象也是針對「一般人民」而非特定身分的「醫事人員」，是否人民的範圍可以涵攝醫事人員？則涉及了法律位階的爭議，因為實施辦法實屬於命令，特別條例則與法律同位階，《肺炎特別條例》是針對這次疫情訂定的特別法，排除了一些舊有的法律規範，看來似乎除了可以凌駕於現行法律外，然而卻也挑戰牴觸《憲法》的底線了。

吾人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<sup>39</sup>。」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。和平醫院封院是屬於限制《憲法》賦予人民的「人身自由」，現在禁止醫療人員出國則是限制「居住遷徙自由」，兩個案例雖不盡相同，當時大法官之所以做出合憲的結果是以當時已經無計可施的情境下，考量行政機關為第一次碰到這樣棘手且十分緊急的情況不得不做出的斷然處置，所以給予合憲解釋。時空環境轉移到現在，當第二次再面對相似的緊急考驗時，已無法以經驗不足而獲得更大的寬容，大法官反而應該採取更高的審查密度來捍衛人權，況且台灣的防疫工作尚稱有秩序，也未達疫情失控，防疫指揮官以口頭的行政命令禁止醫事人員或師生出國，恐怕釋憲的結果會有所不同了<sup>40</sup>。

<sup>37</sup> 周宇修 (2020)，舒困條例第 7 條作為萬用條款？防疫時期的人權問題，網址：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkvODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZM3NDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2BaineS9nOeCuuiQrOeUqOaineasvi3pmLLnlqymmYLmJ%2FnmTKurrmrIrlly%2FpoywucGRm&icon=.pdf>。檢索日期：2021 年 2 月 12 日。

<sup>38</sup> 《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旨尚無違背。曾與傳染病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。」

<sup>39</sup> 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。

<sup>40</sup> 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：2021 年 2 月 15 日。

## 六、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》解釋文中明確的保障我國國民旅行、返國之權利，因此在 2020 年新型冠狀病毒疫情剛爆發時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，後續依照此模式又有許多台胞陸續返臺，這種模式或許可成為日後針對國人在其他國家或地區面對相同情況時的處置參考；然而經過了一年後疫情仍未見樂觀，另一波台商返鄉過年的需求在 2021 年又考驗著兩岸政府協商解決問題的態度，大陸方面明確表態「新冠肺炎疫苗接種優先考慮進口冷鏈、物流、口岸、國際和國內交通運輸等感染風險比較高的人群，包括台灣同胞。疫苗上市後，在大陸台胞的預防接種工作會做出妥善安排」，可以看得出來，陸方已經在春節之前啟動在陸台人接種疫苗防控疫情的部署工作<sup>41</sup>，因此臺商們期待我國政府能夠採用「春節泡泡」的方式給予縮短或減免隔離檢疫的時間，然而由於兩岸在防疫的共識上仍然缺乏互信的基礎，在我國中央流行疫情指揮中心防疫指揮官的否定下成為了泡影。

為全體國民之「健康權」著想而讓吾人糾葛在「防疫的必要處置」，其似乎賜予政府一把以防疫之名的尚方寶劍，然而政府更應該在國民返鄉權利的人權保障上更有所作為，面對入境檢疫隔離的措施，主管機關應「參酌世界衛生組織(WHO)之意見而為符合比例原則之決定」，而且主管機關為相關處分時「亦應依行政程序法及其他法律所規定之相關程序而為之」，以保障國民行政救濟之權利，此為《大法官釋字 690 號》解釋文明示。滯留武漢的國民或示大陸的其他臺商可考慮向行政法院起訴，要求撤銷政府之「註記」或確認係屬違法，並聲請假處分或停止執行。如此或可在法院介入下更積極的確保返國之權利及自由。<sup>42</sup>。

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

《揭弊者保護法》的立法在國內已經討論許久，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，但在司改國是會議討論後，建議將《揭弊者保護法》擴充改定為《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。法務部廉政署指出，該草案的三大重點為：(1)保護從優、處罰從重；(2)公私合併立法模式；(3)層次性通報。黃國昌前立委也指出，這部法律最重要的就是讓「揭弊者放心按照法定程序來進行揭弊」。

法務部最後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》以兼顧企業與民意，法務部強調，只要是基於「公益」非「惡意」，就算弊案最後不罰或查無不法，也不會對揭弊者咎責，該法案中以「身分保密」、「人身安全保護」及「工作的保障」等「三保」目標最為重要<sup>43</sup>。在歐洲人權法院(the European Court of Human Rights, ECtHR)之案例法中，歐洲人權法院將「吹哨」解讀為保障《歐洲人權公約》第 10 條言論自由之形式之一，歐洲人權法院法官一致認為，因吹哨者揭弊而將吹哨者定罪的理由若為「將機密資訊洩露給媒體」，此將侵害吹哨者的言論自由<sup>44</sup>。因此期盼立法部門能順應時勢將此法案儘速三讀通過、施行，俾利保障此次新型冠狀肺炎防疫中勇敢之「吹哨者」的相關人權，亦是對大眾公共利益的保障。

<sup>41</sup> 張方遠 (2021)，民進黨無權阻礙家鄉人回家過年。《海峽評論》第 362 期-2021 年 2 月號。網址：<https://www.haixia-info.com/>。檢索日期：2021 年 2 月 13 日。

<sup>42</sup> 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。

<sup>43</sup> 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](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=74413)。檢索日期：2020 年 10 月 14 日。

<sup>44</sup> 研究報告 (2018)，英國公益通報者保護制度之法制與實務研究，法務部廉政署，網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/media/75298/81113151210307.pdf?mediaDL=true>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。

## 八、陸籍子女及陸生的在台受教權利宜受到充分保障

針對「小明」們入境問題，2020年2月12日中央流行疫情指揮中心指揮官陳時中在考量我國當時的檢驗、醫療量能下，為盡全力防堵防疫的破口，決定優先保障國人的健康安全，因此對台灣地區人民與陸籍配偶在大陸所生的小孩(即是「小明」們)做出「既然當初已經選擇了國籍，現在就必須自己作承擔」的發言；然而事實上是我國的《中華民國憲法增修條文》內文自己主動將中華民國切割成中華民國「自由地區」與「大陸地區」，名義上兩塊都是中華民國領土，在這兩塊土地上的人民，也俱為中華民國的人民，在現行虛擬憲政結構下並不存在國籍區別的法律概念。因此「小明」們不是外國人，而是不具有中華民國自由地區「戶籍」的大陸地區人民。這種所謂的「小明困境」不單是因武漢肺炎才衍生，更能長久以來台灣與中華人民共和國間人民、領土重疊所產生的憲政荒謬窘境<sup>45</sup>。故相較於「大陸地區」來台就學的陸生，「小明」們在中華民國臺灣的受教權更應該與比照現今中華民國的國民得到應有的充分保障。

中國大陸教育部表示2020年下半年起暫停陸生來台交流，外界推估背後原因是我國這學期因應新冠肺炎疫情暫緩陸生入境所做的反制，教育部對於我國因疫情考量而做的措施造成這樣兩岸的結果表示遺憾，但對於已經在臺就學並領有學籍尚未畢業的陸生，除了學雜費、保險費、住宿費等事項都應重新統計減免、從寬認定外，教育部也為此特別訂定遠距視訊教學的「安心就學方案」加以因應，以兼顧保障陸生的受教權益<sup>46</sup>。

## 九、積極保障陸配回台之返鄉權

依據《公民及政治權利國際公約》第2條第1項：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源、社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」的規定中特別重視個人權利是以一種無差別待遇之方式加以保障與實踐，而《世界人權宣言》第2條所揭示之平等，主要亦著重於「禁止任何形式」之區別，基於此國際法理，反觀我國對於大陸配偶與外籍配偶申請在臺居留所適用主要之法令：大陸配偶為《兩岸人民關係條例》，而外籍配偶為《入出國及移民法》，因上揭兩法令所訂立規範之對象不同、時空背景差異，再加上兩岸之政治因素使然，對於大陸及外籍配偶之權益規範亦不盡相同，這與上述兩項國際法所揭櫫的精神相違背，由於我國對於大陸配偶申請在臺居留之規定相較一般比外籍配偶嚴格，基於家庭倫理及國際人權之考量，對於大陸配偶之各項權益及待遇應與外籍配偶達成一致性，同樣在陸配回台之返鄉權的平等保障上亦能積極與國際法的規定接軌<sup>47</sup>。

新冠肺炎的蔓延下世界各國紛紛祭出邊境管制來防止疫情擴散，但是各國也基於人道、商務等考量對於特定身分之外籍人士仍有條件開放，並提出不同的入境隔離政策，例如我國基於商務考量開放履約的外籍人士並有條件縮短隔離時間、基於人道因素開放未取得居留權的外配特別入境，但在眾多未取得居留權的外配之中卻獨漏了考量到陸配，他們如同「小明」們般應該被一視同仁的認定為「準國人」才是，因此不符合邏輯的政策使得陸配無法回臺的噩夢，應盡可在兩岸防疫的互信與合作下積極保障陸配回台的返鄉權。

## 十、「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

<sup>45</sup> 羅承宗(2020)，「小明困境的憲政癥結」。思想坦克，

網址：<https://www.voicetank.org/single-post/2020/08/11/81101>。檢索日期：2021年2月14日。

<sup>46</sup> 潘乃欣(2020)，陸生暫停來臺，大學校長籲維護陸生遠距學習受教權。聯合報，網址：

<https://udn.com/news/story/120960/4481657>。檢索日期：2021年2月14日。

<sup>47</sup> 柯雨瑞、蔡政杰(2012)，從平等權論臺灣新住民配偶入籍籍生活權益之保障，收錄於2012年中央警察大學國土安全與國境管理學報第18期，頁91-173。

《肺炎特別條例》第 7 條授權指揮官可以因防治控制疫情之需要得實施必要的應變處置或措施對人權的侵害中首要為人身自由權，不論是入出境的人員管制，抑或是公共衛生學領域及世界衛生組織所制定的《國際衛生條例》(International Health Regulations)中的隔離(isolation)及檢疫(quarantine)兩種措施；在 2020 年新型冠狀肺炎 (COVID-19) 疫情發生前，我國早先制定的《傳染病防治法》第 44、45 條中已明確針對「傳染病病人」採取「隔離治療」，限制其身體自由於隔離治療機構內；第 48 條第 1 項與第 58 條第 1 項則是針對曾與傳染病病人接觸而「疑似被傳染者」採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。而衛生福利部於 2020 年 1 月 15 日衛授疾字第 1090100030 號公告，新增「嚴重特殊傳染性肺炎」為第五類法定傳染病後，即適用《傳染病防治法》的檢疫、隔離措施，然就如同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」中卻沒被教示人民如何或何處去尋求救濟的管道與方法，因此吾人建議可參照新修正之《提審法》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，讓傳染病防治措施中涉及逮捕、拘禁等剝奪人身自由之手段，將受此部保障人民人身自由之重要法令影響。

提審制度本質上是司法權對行政權之制衡、抗制機制，以防制法律授權下行政權的逾越權限；檢視《傳染病防治法》第 44、45 條為「確認感染者」之隔離治療的法源，及以第 48、58 條為「尚未確認感染者」之檢疫手段的法源，因其執行程序中符合逮捕、拘禁、拘束人身自由之定義，或許有《提審法》之適用<sup>48</sup>。因此，在「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」內容中有關民眾權利遭受強制隔離或檢疫侵害時之救濟管道的疏漏，此項缺失可參考新修正之《提審法》內涵加以建置，或是直接指摘可以合法直接適用，則可能給予民眾有效的權利救濟管道。

#### 十一、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)而使得當時埃及大量的豬隻無妄遭到撲殺，故其聲明「吾人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，以及不必要的宰殺食用動物」，因此對於「新型冠狀肺炎(COVID-19)」的命名(美國總統川普甚至稱之為「中國病毒」)國際病毒分類委員會發佈了指引，以後各種新發現疾病不應該含有地域、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<sup>49</sup>，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。

反觀我國國內諸多法律的立法精神都有揭示「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，此波疫情雖然首先出現在中國大陸，但在「不確定」一定發源在中國武漢時，臺灣民眾因政府非刻意的使用容易認識的「武漢肺炎」一詞而陷於違反世界衛生組織對於傳染病名稱命名的最新規定，如此容易導致政治上的不預期摩擦外，更應延續我國諸多立法條文中具備的「反歧視」精神與尊重國際人權相互呼應，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。

<sup>48</sup> 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。

<sup>49</sup> 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。

## 十二、「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，自 2020 年 3 月中開始在國際上獲得關注與讚賞，例如民眾因恐慌疫情的蔓延而搶購口罩，甚至開始有囤積的現象，為解決初期醫療物資短缺造成分配不均，政府採取「口罩實名制」方式以最大的可能確保民眾皆有機會買到口罩之外，另外也解決囤積口罩的混亂。此外，在積極展開國際合作方面，由外交部主導對於邦交國家免費提供醫療器材設備，以及直接派駐醫護人員前往協助建置醫療防護網等，呈現我國醫療技術的軟實力，其他若無邦交國家則由財團法人國際合作發展基金會代表政府給予經濟援助或捐贈防疫藥品等<sup>50</sup>，例如與美國簽署「臺美防疫夥伴關係聯合聲明」，再由政府全力配合整合資源支持建置的「口罩國家隊」的生產線以確保產能與產量，除滿足內需外並進而捐贈他國 1000 萬片，其他尚有「電子檢疫系統」可以準確追蹤確診民眾的接觸史及隔離狀況，將經驗技術分享給有需要的國家等，以確實做到對疫情的全面有效率的監控。

基於上述的種種作為，證明我國是有能力可與國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散，甚至直接援助發展合作機制，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」可以擷取上述這些經驗於未來再有其他突發傳染病發生時，主動增加我國援助國際社會共同防治 COVID-19 疫情擴散之合作機制的建置，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。

## 十三、「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

我國自 2020 年初取得 COVID-19 病毒基因序列後，財團法人國家衛生研究院便啟動疫苗研發計畫，包括合成勝肽疫苗、DNA 疫苗、重組腺病毒載體疫苗及脂質化次單位疫苗等 4 種技術平台同步開發，但著實而論我國在 COVID-19 疫苗之區塊，政府與民間並未積極加以關注及投入資源，目前有國光生 (4142-TW)、高端疫苗 (6547-TW)、聯亞生技 (3081-TW)、安特羅 (6564-TE) 等 4 家民間廠商投入 COVID-19 疫苗之研發<sup>51</sup>，但研發速度恐有再加以精進之空間，吾人都知道疫苗的研發製造需要十分嚴謹且複雜的程序，並且必須經過動物及人體臨床試驗一段時間以確認疫苗的安全有效後才能進入量產及上市使用，這樣的過程開發成本高且耗時長，擔心將無法因應 COVID-19 如此迅速擴散的全球大流行，尤其 2021 年在全球各地的突變病毒陸續被發現後，先前以開發的疫苗有效性則開始被懷疑了。

為因應 COVID-19 控制疫情蔓延的緊急需求，ACT Accelerator 及 COVAX Facility 整合全球疫苗研發技術平台、資金、政府及產業等多方資源全力加速開發流程，提供更具彈性的滾動式審查及緊急授權的機制，創新聯盟(CEPI)合作主導的 COVAX Facility 目標更在於縮短臨床試驗期程，加速讓疫苗能於 12-18 個月內問世，同時推動全球公平分配機制<sup>52</sup>。本文認為，「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫」之內容宜納入國內官方與民間目前已進行的研發計畫積極建置合作機制，能盡快自給自足地量產我國自行開發的 COVID-19 疫苗，再者或是規劃與國外研發機構保持緊密聯繫與合作關係，此才能掌握全球各

<sup>50</sup> 史立軍、樑嘉桓 (2020)，COVID-19 下的臺灣「防疫外交」-以國合會為例。《國際開發援助現場季刊》第 2 期。網址：[https://icdfblog.org/2020/12/31/development\\_focus\\_quarterly\\_issue2\\_03/](https://icdfblog.org/2020/12/31/development_focus_quarterly_issue2_03/)。檢索日期：2021 年 2 月 10 日。

<sup>51</sup> 陳于晴 (2020)，陳時中：全力扶植國家隊 COVID-19 疫苗最快明年 1 月上市，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/4521521>。檢索日期：2020 年 10 月 31 日。

<sup>52</sup> 許瑜真、吳慧娟、徐悅芳、陳蓓諭、江正榮 (2020)，COVID-19：全球疫苗研發進程與公平分配機制初探。《疫情報導》第 36 卷 第 16 期。網址：<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/t4LTjxk6OiN1246NAGRRBA>。檢索日期：2021 年 2 月 10 日。

種疫苗的研發與量產的進度，為我國國民建置一套真正有效率地之整備應變計畫。

#### 十四、宜大幅提升《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法之實際成效

我國曾於 2003 年經歷 SARS 疫情，促使政府修法改革、調整組織編制並充實專業人力以強化整體防疫應變體系，基於該次寶貴的 SARS 抗疫經驗，因此，當近 3 年全球飽受新冠肺炎疫情肆虐之際，我國所受疫情衝擊所導致之整體死亡比率，就相對較低，以上，係台灣 2022 年上半年之前之防疫實效。然而即便我國順應國際整體防疫大環境的現況，訂於 2022 年 10 月 13 日也要開放國門，但台灣 2022 年下半年的確診數字，仍然居高不下，甚至染疫後死亡數在世界各國是排名前段班，關鍵原因在於台灣屬於高齡化社會，假若脆弱族群佔人口比比較多(如老人之比率)，如發生疫情，渠等受影響機會就會比較大<sup>53</sup>。

在後疫情時代，台灣亦已經習慣與疫情共存的事實，唯政府更應知道並有效地將防疫資源投放在最需要的人身上，以提升整體的執法成效，例如國內目前有超過 700 萬人感染，加上高達 73% 的 3 劑疫苗覆蓋率，應有一定程度之群體免疫力。再者，更需要針對高齡與幼童等脆弱族群，優先做 3 劑、4 劑或 5 劑疫苗施打之完全覆蓋，就如同《彭博社》的評比指出，防疫表現優秀的國家共通特點為：1、「與疫情共存」；2、「為最脆弱的族群積極接種新冠疫苗」；3、「試圖讓生活回到正軌」等<sup>54</sup>，此是我國做為提升整體防疫工作成效的參考目標。另外，全球已推出次世代疫苗，政府宜積極地加以採購，並鼓勵民眾接受施打，俾利大幅提升《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法之實際成效。

#### 伍、結論與建議

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，目前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，例如為受到 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以及與國際共同合作研發疫苗之部分。

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「吹哨者」(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；(13)宜大幅提升《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》整體執法之實際

<sup>53</sup> 吳軒彤、張旻儒(2022)，台上週確診數「世界第 3」 醫估連假後逼近 6 萬，TVBS 新聞網，網址：台上週確診數「世界第 3」 醫估連假後逼近 6 萬 (yahoo.com)。檢索日期：2022 年 10 月 13 日

<sup>54</sup> 吳哲宜(2022)，彭博公布全球防疫韌性評比 台灣「開放程度慘敗」排倒數第 2...僅勝俄羅斯，<https://www.ctwant.com/article/192124>。檢索日期：2022 年 10 月 11 日。

成效。

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),「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。
- 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。
- 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://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》適用範圍喬不攏 溯及既往成立院攻防焦點。網址：  
[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=74413](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。
- 王怡綦 (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](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=74413)。
- 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](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。
- 史立軍、樑嘉桓 (2020), COVID-19 下的臺灣「防疫外交」-以國合會為例。《國際開發援助現場季刊》第2期。網址：  
[https://icdfblog.org/2020/12/31/development\\_focus\\_quarterly\\_issue2\\_03/](https://icdfblog.org/2020/12/31/development_focus_quarterly_issue2_03/)。檢索日期：2021年2月10日。
- 民報 (2020), 該將違反居家隔离的行為入罪化嗎？。網址：  
<https://www.peoplenews.tw/news/e05fed33-be3d-4514-89ae-48c5d727a006>。檢索日期：2020年10月6日。

- 安怡芸 (2019), 揭弊者保護相關議題之研析。《議題研析》立法院第十屆第 3 會期, 編號: R00797。網址: <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=188514>。檢索日期: 2021 年 2 月 14 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。
- 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。
- 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。
- 李榮耕(2020), 居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義, 《月旦醫事法報告》第 42 期, 頁 93-102。
- 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。
- 周宇修 (2020), 紓困條例第 7 條作為萬用條款? 防疫時期的人權問題, 網址: <https://www.ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkvODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZM3NDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2BaineS9nOeCuuiQrOeUqOaineasvi3pmLLnlqvmYLmnJ%2Fnm0TkurrmrIrllY%2FpoYwucGRm&icon=.pdf>。檢索日期: 2021 年 2 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。
- 林工凱、謝碧珠 (2020), 嚴重特殊傳染性肺炎疫情下應變處置措施之探討。《繼續教育專欄》第 63 卷 第 8 期。應變處置措施之探討 COVID-19.pdf。網址: <https://www.tma.tw/ltk/109630809.pdf> 檢索日期: 2021 年 1 月 30 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。
- 法務部廉政署 (2018), 英國公益通報者保護制度之法制與實務研究, 網址: <https://www.aac.moj.gov.tw/media/75298/81113151210307.pdf?mediaDL=true>。檢索日期: 2021 年 2 月 14 日。
- 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。
- 柯雨瑞、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), 外配可以, 陸配確不行? 網址: <https://www.storm.mg/article/2795633>。檢索日期: 2021 年 2 月 14 日。
- 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。



風傳媒 (2020), 掉進防疫黑洞的「小明」們, 何時才能回家? 網址:  
<https://www.storm.mg/article/2773698>。檢索日期: 2021 年 2 月 14 日。

張方遠 (2021), 民進黨無權阻礙家鄉人回家過年。《海峽評論》第 362 期-2021 年 2 月號。  
網址: <https://www.haixia-info.com/>。檢索日期: 2021 年 2 月 13 日。

許瑜真、吳慧娟、徐悅芳、陳蓓諭、江正榮(2020), COVID-19: 全球疫苗研發進程與公平分配機制初探。《疫情報導》第 36 卷 第 16 期。網址:  
<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/t4LTjxk6OiN1246NAGRrBA>。檢索日期: 2021 年 2 月 10 日。

陳于晴 (2020), 陳時中: 全力扶植國家隊 COVID-19 疫苗最快明年 1 月上市, 網址:  
<https://news.cnyes.com/news/id/4521521>。檢索日期: 2020 年 10 月 31 日。

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。

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://disp.cc/b/163-bYG>。檢索日期: 2021 年 2 月 11 日。

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](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。

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: 2021 年 2 月 15 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。

黃琲茹、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。

經濟日報社論 (2020), 制定揭弊者保護法刻不容緩, 網址:  
<https://udn.com/news/story/7338/5069849>。檢索日期: 2021 年 2 月 14 日。

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。

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](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](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](https://opinion.udn.com/opinion/story/120898/4311403?utm_source=opinionlinemobile&utm_medium=share)。檢索日期：2020 年 10 月 8 日。
- 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。
- 潘乃欣 (2020), 陸生暫停來臺, 大學校長籲維護陸生遠距學習受教權。聯合報, 網址：  
<https://udn.com/news/story/120960/4481657>。檢索日期：2021 年 2 月 14 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。
- 謝佩穎 (2019), 淺論新聞自由與報導真實性的法律關係,《NCC NEWS》第 13 卷第 1 期, 網址：  
<https://nccnews.com.tw/201902/ch2.html>。檢索日期：2021 年 2 月 15 日。
- 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。
- 羅印冲 (2020), 陸配一刀切簡單, 承擔確太難。經濟日報, 網址：  
<https://money.udn.com/money/story/5603/4423105>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。
- 羅承宗 (2020), 「小明困境的憲政癥結」。思想坦克, 網址：  
<https://www.voicetank.org/single-post/2020/08/11/81101>。檢索日期：2021 年 2 月 14 日。