

因應 COVID-19 疫情之法制建構及修法展望

張育綾*、蔡仁哲

摘要

本次嚴重特殊傳染性肺炎的防疫期間，於傳染病防治法外制定「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」之限時特別法。本文就特別條例於防疫面增設條文，分類為三種類型：獎勵／輔助防治措施、補強現行法規及特定違法行為者之加重責任及個資利用，分別說明與傳防法現行規定之差異，以及建議未來修法方向。

關鍵字：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例、特別條例第7條、傳染病防治法修法

前言

現行傳染病防治法（以下簡稱傳防法）主要架構及規定，大致奠基於 SARS 疫情後於 2004 年 1 月 20 日及 2007 年 7 月 18 日兩次全文修正，這兩次修正主要參考「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」（以下簡稱暫行條例）以及「國際衛生條例」規定，配合公共衛生及傳染病防治實務需求做全文修正。

本次嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，又稱新冠肺炎）歷經數年的防疫歷程，期間亦有制定「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（以下簡稱特別條例）之限時特別法，以下就特別條例在本次疫情期間，就防疫面增設之條文，說明實際運作、遭遇問題及未來可能之修法方向。

材料與方法

一、考據立法理由：考據「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」立法理由，瞭解各條文訂定之本意及其政策目標。

衛生福利部疾病管制署企劃組

通訊作者：張育綾*

E-mail：cgyl@cdc.gov.tw

投稿日期：2022年8月8日

接受日期：2022年8月8日

DOI：10.6524/EB.202210_38(19).0001

- 二、比較現行法規規定：比較特別條例與傳染病防治法相關條文之異同，並說明特別條例規定所欲解決傳防法的問題。
- 三、歸納及演繹未來修法方向：透過前述兩種方法所得之訊息，總結說明未來修法應予納入的方向。

結果

一、特別條例立法背景及過程：

2019年12月間，中國湖北省武漢市發現病原體為新型冠狀病毒之肺炎病例，疫情隨時間推進蔓延全球，世界衛生組織(WHO)亦宣告此次疫情為「國際關注的緊急公共衛生事件(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)」，各國紛紛就入出境、貿易採取各種防疫措施，並將之正式命名為 COVID-19。

為確實防堵境外感染，加強邊境管制並進行各項嚴密防疫工作，衛生福利部早於2020年1月15日依傳防法規定公告嚴重特殊傳染性肺炎為第五類傳染病，並成立中央流行疫情指揮中心（以下簡稱指揮中心）快速應變整備各項防疫措施。

考量嚴重特殊傳染性肺炎疫情發展，各項防疫作為推動效能及相關防疫設備、物資等充實性有待進一步提升，另為防堵疫情蔓延所採取種種防疫作為，加上民眾為避免感染風險緊縮消費，均對國內社會、經濟產生相當之衝擊，政府對於受疫情影響而發生營運困難之產業宜提供相關紓困及振興措施，以降低其損失並協助產業復甦，另就配合政府防疫措施須受隔離、檢疫者及相關照顧者之權益亦應保障，爰由衛生福利部擬具「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」，提送行政院轉立法院審議，於2020年2月25日經立法院三讀通過，並於同日經總統公布，全文共19條。嗣於2020年4月21日增訂第9-1條，全文共20條[1]。

二、特別條例防治規範分類

特別條例之規範內容，如其名稱所示包括「防治」、「紓困」及「振興」三大面向。由於「紓困」及「振興」係屬因應疫情所造成之經濟衝擊，本文僅就涉及「防治」部分的條文，與傳防法現行規定，討論彼此差異及未來修法方向。

特別條例涉及防治的規定有第2條至第8條、第10條、第12條及第15條。上述條文可以大別為三類：

第一類，獎勵／輔助防治措施：第2條、第3條、第4條；

第二類，補強現行法規者：第5條、第6條、第7條、第10條；

第三類，特定違法行為者之個資利用及加重責任：第8條、第12條至第15條。

三、獎勵／輔助防治措施

第一類獎勵／輔助防疫措施，係指防疫措施之法源已有傳防法為實施依據，對違反規定者即有對應罰則可為裁罰，而特別條例所為之規定，係於傳防法之強制規定外，增加獎勵慰助機制，藉以輔助防治措施得以迅速落實執行。

(一) 防治工作之動員

防治工作首需動員，特別是醫療／醫事機構及其人員或其他從事防治工作相關人員。依據傳防法第 14 條規定，中央主管機關平時即建立傳染病防治醫療網，遇到疫情緊急狀況時得依法進行啟動。次依傳防法第 17 條第 1 項，中央主管機關得考量國內、外流行疫情嚴重程度，得報請行政院成立指揮中心，由指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體等執行防疫工作。再者，依據同法第 53 條規定，指揮中心成立期間，指揮官得指示各級政府機關，徵用醫療機構或公共場所設立檢疫隔離場所，並徵調相關人員協助防治。醫事機構違反第 14 條第 1 項規定，不依主管機關指示收治傳染病病人，或不配合各級政府機關依第 53 條第 2 項所為之徵調，得依第 65 條第 2 款、第 67 條第 1 項度 5 款規定予以裁罰[2]。

特別條例第 2 條規定之補助、津貼、獎勵及補償等各項給付，其立法理由即明文為慰勉該等人員之辛勞、採行激勵措施以及鼓勵並慰助執行參與嚴重特殊傳染性肺炎防治工作致傷病、身心障礙、死亡者或其家屬[3]。

(二) 防疫隔離假、防疫補償及雇主給付員工防疫隔離假期間之薪資租稅優惠

本次疫情，除確診者之依法隔離治療外，未確診者的隔離主要為接觸者及入國境人員之居家／集中隔離、檢疫，此二類防疫措施皆有傳防法第 48 條第 1 項及第 58 條第 1 項第 4 款，作為人身自由拘束處分之法源依據。違反隔離或檢疫之處分，可依同法第 67 條第 1 項第 4 款規定、第 69 條第 1 項第 1 款規定處以罰鍰，藉以強制受處分人配合[2]。

特別條例第 3 條對上述接受隔離／檢疫者，另外提供「防疫補償」及「防疫隔離假」。循其立法理由可知，接受隔離者、檢疫者，其人身自由受到限制，應予合理補償；另家屬為照顧生活不能自理之受隔離者、檢疫者而請假者，人身自由雖未受到直接限制，但實質亦受影響，倘雇主未給付請假期間薪資，生活經濟將產生影響；又非屬受雇，但需工作維持生計者，其影響亦同，爰就該等人員於符合一定條件下，且未領有薪資或其他法令規定性質相同之補助者，得申請防疫補償。至於防疫隔離假，則考量現行勞工請假規則規定，未染疫者之隔離／檢疫，可能多以不給工資之「事假」辦理，勞工可能因此而扣發全勤獎金或為其他不利處分，因此明定該等人員其任職處所應給予防疫隔離假及不得為相關不利之對待。此外，考量員工基於防疫需要請假多不可歸責於雇主，爰未強制雇主應

給付是類員工請假期間之薪資，惟營利事業如仍給付薪資費用，依特別條例第 4 條規定即可享有租稅優惠[3]。

(三) 未來修法方向

此等以提供補助、津貼、獎勵及補償方式之給付行政，由於本次疫情為時甚長，特別預算兩次修法增加預算及其上限，係屬前所未見。又因本次疫情防治需要，隔離／檢疫期間長達 14 日，特別條例規定由政府經費提供防疫補償、雇主抵稅及隔離假，係為調和民眾從業就學與雇主學校間的權益，一般傳染病防治似無此必要，亦不合常態，此類規定非屬傳防法修法應予納入之範疇。

四、補強現行法規者

第二類補強現行法規者，主要是就特定措施，現行傳防法未規定法源，但是對於執行防疫具有重要性，且涉及其他法律所規範的權益，或者排除現行法律既有之限制，必須以法律加以規定，始得順利推行。

(一) 防疫物資之生產設備與原物料之徵用

傳防法第 54 條第 1 項規定，指揮中心成立期間，各級政府機關得依指揮官之指示，徵用防疫器具、設備、藥品、醫療器材等及其他經中央主管機關公告指定之防疫物資。然而，該等規定以疫情所需而徵用之口罩屬消耗品為例，僅徵用口罩現有成品，恐難因應防疫所需，需要國內生產商持續投入生產提高產能。另疫情爆發之際，往往面臨相關材料物資緊缺之問題，倘由生產商自行購買防疫物資之生產設備或原物料，短期內難以達到產能目標，宜透過政府為相關物資徵用以協助其生產，爰於特別條例第 5 條第 1 項規定得徵用或調用防疫物資之生產設備與原物料及其補償，以利充實防疫物資。此外，依法徵用而得之防疫物資或生產設備，係屬國有財產法之公用財產，如欲將該等公用財產提供防疫物資生產商使用、收益，或將所有權移轉予防疫物資生產商，使其進行生產，倘仍受國有財產法相關規定之限制，恐難以達成擴充國內防疫物資產能之目標，爰規定該防疫物資、生產設備與原物料之管理、使用、收益及處分不受國有財產法及地方公產管理法規相關規定之限制[3]。

(二) 放寬廣播電視法及衛星廣播電視事業法之法規限制

疫情期間，民眾對於流行疫情及緊急應變防疫訊息十分依賴，亟需透過媒體提供正確資訊以安定民心。據此，傳防法第 52 條規定，指揮中心成立期間，各級政府機關得依指揮官指示，優先使用傳播媒體與通訊設備，報導流行疫情及緊急應變相關資訊。然而，考量廣電事業多為民營事業，其因配合防疫而受指定播送相關防疫資訊、節目，致原播送情形受影響，宜由目的事業主管機關透過放寬廣告時間限制，以降低其影響性，另因廣播電視法第 31 條及衛星廣播電視法第 36 條就廣告播放時間設有上限，故特別條例第 10 條再為規定，授權目的事業主管機關放寬廣告時間，以排除上開廣播電視法及衛星廣播電視法之適用[3]。

(三) 賦予指揮官為防治控制疫情，實施必要之應變處置或措施之權限

基於特別條例第 7 條適用要件之抽象性，成為特別條例備受爭議的規定，然此規定係考量疫情的不確定性高，遂賦予指揮官相關彈性權限，並非有意讓指揮官擴權，故於立法理由明確表示：指揮官依本條所為之應變處置或措施不得逾越必要範圍，並應與防疫目的具有正當合理關聯之比例原則[3]。

特別條例施行後，外界質疑此等概括授權條款是否符合法律明確性要求？參照司法院大法官釋字第 690 號解釋，如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬法律所欲規範，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則[4]。依本條文義可知，所謂必要之應變處置與措施，係以「為防治控制疫情之目的」為限，尚符合憲法要求之法律明確性原則。相關防疫措施固具防止疫情蔓延之重要公益目的，惟仍須兼顧人民權益之保障，故適用順序上，以傳防法有具體規定者優先適用（例如第 37 條第 1 項之管制措施、第 58 條第 1 項及第 48 條第 1 項之檢疫隔離措施）；各主管部會亦可經由修正權責法規以符合防治需要；若各法規未明確規定時，再視疫情急迫性及措施所需強度，始依法報請指揮官同意以特別條例第 7 條為法源依據。

(四) 未來修法方向

為使外界得以知悉特別條例第 7 條實際應用情形，衛生福利部疾病管制署於其全球資訊網，嚴重特殊傳染性肺炎專區項下「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例專區」之「防疫之應變處置或措施」，依時間順序列出各部會運用特別條例第 7 條之案例[5]。疫情初起時，確實有僅以新聞稿對外宣布匆促運用該條規定的狀況。隨著防疫期間持續，後續指揮中心內部皆嚴守立法理由所揭示之比例原則，先確認必要性及合理性，簽請指揮官同意後，由各主管機關以正式公告為之。本次公開特別條例第 7 條運作案例，對於日後行政法規類似制度之運用，頗具重要參考價值。未來傳防法修正，應將特別條例第 7 條運作程序及經驗納入。

至於防疫物資之生產設備與原物料之徵用，以及放寬廣播電視法及衛星廣播電視事業法之法規限制，則可酌予納入傳防法修正，強化此類防疫措施之執行。

五、特定違法行為者之加重責任及個資利用

特別條例就特定行為對於防疫有重大關鍵影響者，分別於第 12 條至第 15 條訂有行政裁罰或特別刑罰。這些行為於傳防法或刑法中也有類似規範，惟考量本次防治執法需求，修整部分適用要件或裁罰規定，例如禁止哄抬防疫物資價格或無故囤積，不限於經徵用之防疫物資；對罹患或疑似罹患新冠肺炎，不遵行各級衛生主管機關指示，而有傳染於他人之虞者，不限於主觀

「明知」及「致傳染於人」結果，並配合降低罰金額度及自由刑上限；增加對散播新冠肺炎流行疫情謠言或不實訊息行為之自由刑；對受隔離／檢疫處分之接觸者或疑似被傳染者，及自感染區入境而對有可能接觸傳染病病人者，提高違反處分義務之罰鍰金額上下限。未來修正傳防法時，應考慮其他傳染病防治一體適用之必要妥適性，以決定是否納入。

由於傳防法第 10 條及第 11 條第 2 項，明定有對傳染病病人姓名之保密義務，不得未經同意對前開人員或居家／集中檢疫人員錄音、錄影或攝影。然為避免受隔離或檢疫者擅離隔離或檢疫處所，對該等人員實施錄影、攝影有利即時監視行蹤，倘有擅離且行蹤不明情事，亦可公布其個人資料協尋；又為避免疫情擴散，適時公布確診病人確診前之社會活動，有利民眾主動檢視自身健康狀況，爰於特別條例第 8 條明定對是類人員得實施錄影、攝影、公布其個人資料或為其他必要之防治控制措施或處置之要件[2]，使個資利用更臻明確適法。該等規定若可認屬傳染病防治之必要手段，未來修法時應予以納入。

討論

2003 年因應 SARS 疫情，制定暫行條例全文共 29 條，待 SARS 疫情結束，兩次全文修正傳防法，納入了超過 18 項暫行條例條文之規定。本次特別條例屬於防治規定總計不過 12 條，若再扣除對本次疫情特殊規定部分，需評估納入修法者將更少。相較前後兩次因應疫情「開外掛」的法制建構模式可知，傳防法於納入暫行條例及國際衛生條例規定後大抵已完備。本次特別條例屬於「補強現行法規者」及「特定違法行為者之加重責任及個資利用」，應於後續傳防法修正時，檢討是否予以納入，其餘規定，即視每次疫情的具體情形，再予規劃。

傳染病防治追求維護全民的生命身體健康的公益性，強制施行防治作為，必然犧牲少數人的法定權利，甚至多數人要捨棄平時享有的自由權。在充滿不確定與多變因素的疫情戰中，民主國家要兼顧人權，應先執行防治作為事前衝擊影響評估，並落實行政程序的明確性原則、比例原則等，依據法律授權、遵循法制作業程序，始得達成。本次新冠肺炎各項防治作為的實施雖非一開始即井然有序，然透過跨部會的合作，逐步整合各業務面需求、落實法制重要原則及必要程序，運用實例一律揭露公開，可供各界評論檢討並累積經驗，除了防疫上的成就，也建立許多參考案例，成為我國完備行政法制之墊腳石。

參考文獻

1. 全國法規資料庫：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例之沿革。取自：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=L0050039>。
2. 全國法規資料庫：傳染病防治法所有條文。取自：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=l0050001>。

3. 立法院法律系統：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例之法條沿革。
取自：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?001169ED39ED00000000000000000032000000007000000^07181110053100^000000000000>。
4. 憲法法庭：釋字第 690 號解釋理由書，取自：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310871>。
5. 衛生福利部疾病管制署全球資訊網：「嚴重特殊傳染病肺炎」之「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例專區」之防疫之應變處置或措施。取自：<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/KD1A9YeAP14LNUWfZ0xwZA>。