

COVID-19 傳染病防治下之新權力分立關係* —— 以檢視管轄權與行政法院審查態度為中心

吳秦雯**

摘 要

COVID-19 疫情的發生，造成全球性的突發公共衛生危機，但我國並未發布憲法授權的緊急命令，而是依據傳染病防治法與快速通過 COVID-19 特別條例，由中央流行疫情指揮中心統籌防疫工作；該中心來自傳染病防治法第 17 條與災害防救法的雙重授權。然而，部分防疫措施仍由目的事業主管機關共同發布，顯示管轄權未完全集中於指揮中心。除此之外，行政法院對防疫措施的審查態度也顯現出不同於一般時期的趨勢：基於司法院釋字第 690 號解釋對 SARS 期間防疫政策的肯認，行政法院在 COVID-19 疫情期間，出於尊重行政專業性與防疫措施的時效性考量，顯現出對相關行政行為審查密度之降低。防疫期間的裁罰與隔離措施，也因 COVID-19 特別條例第 7 條賦予行政權廣泛裁量，法院的態度趨於尊重行政機關的決策。這種「功能性權力分立」的變遷，使行政權在防疫中獲得更大彈性，但同時也引發對行政緊急權界限與基本權保障的疑慮，顯示疫情下法治與權力分立的微妙平衡。

關鍵詞：公共衛生危機、COVID-19、法院審查密度、行政裁量、緊急權。

* 本文內容曾刊登於《行政訴訟制度相關論文彙編》第 10 輯，頁 41-102（2024 年），但經些許增修。
〔責任校對：鄭竣能〕。

** 國立政治大學法學院副教授。
穩定網址：<https://publication.iias.sinica.edu.tw/82013052.pdf>。



目 次

壹、前言	參、相關案件行政爭訟審查類型 與審查密度
貳、COVID-19疫情下的權力分 立關係「新」挪移	一、防疫權限之確認
一、因應COVID-19傳染病之 法制框架	二、相關案件探討
二、司法院釋字第690號解釋 架構之權力分立關係	肆、結論：生命價最高？

壹、前言

自2020年初，在短短三個月內幾乎席捲全球，造成全世界各國各地傷亡慘重的強大新冠狀病毒COVID-19¹，可以說是翻天覆地影響了每個國家的「正常」運作，為了「迎戰」這個詭譎多變的病毒大肆傳染，每個國家依據各自的疾病控制情況，從各自的憲政體制與法制度出發，制定了不同的防疫政策、採取不同的防疫手段。從嚴格限制重度感染區域人民自由移動的封城措施²、限制醫療物資出口以確保國內需求³、邊境管制限制本國人與外國人的出入境、

-
- 1 世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在2020年3月11日認定疫情為全球大流行。
 - 2 2020年1月23日武漢封城為當時首例，可參考之後的媒體報導，苒苒，武漢封城76天：難以畫上的休止符，BBC News 中文，2020年4月7日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52195104>（最後瀏覽日：2024年4月11日）；隨後2月22日也有部分城鎮實施封城的義大利，採取的封閉措施與武漢並不相同，劉宜庭，義大利群聚感染2死，12城鎮5萬人禁足，自由時報，2020年2月23日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1353985>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。
 - 3 我國自2020年1月24日起，暫時停止口罩出口，參衛生福利部網站，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4839-53642-205.html>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

強制在外出或特定室內空間正確配戴口罩、關閉生活非必要之場所、採取必要的物品定價措施等等不一而足。然而，此些緊急事態是否已經使得國家面臨特殊的緊急狀態，各國政府為了因應前所未有、非常緊急、快速蔓延的傳染病，必須採取的各種防治措施，事實上可能造成民主法治國向來奉行之各種憲政原則之嚴重衝擊，導致必須調整一般法制狀態，進入憲法或是特殊法制下可能已經預設的緊急狀態（l'état d'urgence）並適用例外體制（régimes d'exception）⁴，才有辦法有效地防治傳染病之蔓延⁵？

然而，相對於許多國家採取進入憲法或法律預設的緊急狀態，我國雖然曾經一度倡議由總統發布緊急命令的模式來因應此一非常狀態⁶，但最終仍是採行一般法制模式，由立法院快速通過嚴重特

4 此處參考法國的緊急狀態法制。依據1955年4月3日緊急狀態法（Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence），法國是由總統擔任主席的部長會議（Conseil des ministres）作成決議後發布命令進入緊急狀態，而進入緊急狀態後，就是適用一個與平常不同的例外體制。VIE PUBLIQUE, <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege>（最後瀏覽日：2025年5月27日）。不過因應COVID-19，法國乃是創設一個「衛生緊急狀態」的例外制度，參王必芳，初探法國COVID-19防疫的法制特點，收於：李建良編，研之得法——中央研究院法律學研究所成立十週年文集，頁504（2021年）。

5 像是美國第一時間就有如此思考，參葉俊榮，論公民憲政主義下的臺灣防疫模式，臺大法學論叢，51卷4期，頁1560（2022年）。

6 制定緊急命令之倡議主要發生於農曆春節後，隨家人出國旅遊之高中生染疫，由於憂心疫情擴大，政府因而於2020年3月16日下令禁止全國高中以下師生出國，引發限制人民遷徙自由之違憲疑慮，故而有敦請總統發布緊急命令之倡議。相關媒體報導參見謝富凱，防疫若侵害人權，應敦請總統直接發布緊急命令，聯合報鳴人堂，2020年3月19日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10847/4427356>（最後瀏覽日：2024年4月11日）；吳景欽，禁出國缺授權 總統不宣布緊急命令嗎？，ETtoday新聞雲，2020年3月18日，<https://forum.ettoday.net/news/1670366>（最後瀏覽日：2024年4月11日）；嚴文廷，真的假的？特別法、緊急命令，不是狀況「緊急」就可以頒？，報導者，2020年3月23日，<https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-special-law-and-emergency-order-hierarchy>（最後瀏覽日：2024年4月11日）；陳俊華，高中以下師生禁出國 蘇貞昌：都有法源依據，中央通訊社，2020年3月17日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202003170057.aspx>（最後瀏覽日：2025年2月20日）；以及相關學者評論，參見廖元豪，蔡英文陳時中都不是帝王，修法才是王道，奔騰思潮，2020年3月23日，<https://>

殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（以下簡稱為COVID-19特別條例）⁷，搭配原有的傳染病防治法，作為所有後續防疫行政行為之法源基礎；亦即，乃是以採取「特別措施」（mesures d'urgence）之方式因應疫情⁸，而非採取憲法授權的緊急命令模式，多半仍被評價為處於「一般」法秩序狀態下⁹。換言之，我國因應疫情的法制模式可以被解讀為，在以往經歷SARS疫情後，我國所修訂的現行傳染病防治法制框架下，對於違反傳染病管制者，不僅有行政裁罰權限，甚至可以處以刑罰，加上司法院釋字第690號解釋對於以往SARS封院措施造成人身自由限制的合憲解釋¹⁰，可能因而使得當權者（行政權）有把握地認為，對抗COVID-19疫情，在法制上仍然得採取跟以往相似的模式：只要加入特別條例的「助攻」，就已經賦予行政機關足夠的權力選項，無需使用緊急命令。更何況，我國一直以來存在為數不少、適用於不同情況的特別條例¹¹，制定特別條例與進入緊急狀態或例外狀態當無法劃上等號。

因此，既然我國的傳染病防治法制與憲政因應，即便遭遇全球大傳染性的COVID-19疫情，仍然對於民主憲政秩序擁有相當堅強

www.lepenseur.com.tw/article/307（最後瀏覽日：2024年4月11日）；李念祖，該制定緊急命令了！，中時專欄，2020年5月21日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20200521004169-262104?chdtv>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

7 行政院院會2020年2月20日通過，立法院2020年2月21日開議，2020年2月25日三讀通過，當天傍晚總統簽署並公布。

8 MÉRIEAU (E.), Pouvoirs de quarantaine et contentieux du confinement: quelques leçons d'Asie (le refus de l'Etat d'urgence), *RDLF*, 2020 chron, n°48, <http://www.revuedlf.com/droit-constitutionnel/pouvoirs-de-quarantaine-et-contentieux-du-confinement-quelques-lecons-dasie-le-refus-de-letat-durgence/> (last visited Jan. 26, 2023).

9 不同意見可參：邱文聰，在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題，法官協會雜誌，22卷，頁140-141（2020年）。其認為：臺灣事實上已經是「實質上凍結常態法治」之緊急法制。

10 MÉRIEAU (E.), (註8)。

11 以現行有效的特別條例為例，除了COVID-19特別條例之外，就還有傳染病流行疫情嚴重期間司法程序特別條例、前瞻基礎建設特別條例、新式戰機採購特別條例。

的信任與信心¹²，縱然有若干質疑，但因為仍然是採取立法院通過法律的一般立法程序，並未由行政權取代立法權，多半在形式上，認定行政權與立法權選擇了使用通常的法制框架進行傳染病防治，但是實質上，立法權是否透過COVID-19特別條例的寬泛授權，使得行政權與立法權一般情況下的權力分立產生新的互動關係，仍有探究空間，也正是許多學者討論的重心。不過，從權力分立的角度的上，作為監督行政權是否正確適用法律（依法行政）、且並未侵害人民權利（權利保護）之司法權是否也顯現、採取相同模式，使用通常的法制框架；亦即，一切如常，仍有賴進一步觀察相關司法判決方可得知。

詳言之，本文將觀察我國自2020年初迄2023年初採取各項行政防疫措施後之行政法院判決¹³，研析究竟我國採取的是模式一：我國仍處於一個通常法秩序狀態，依循著承平時期的各項民主法治國原則，權力分立嚴明、各權力機關各守職責並互相監督制衡；抑或是模式二：我國事實上在通常狀態下，存在著因應緊急危難的權力分立功能性挪移運作，透過法律保留原則搭配機關功能最適理論¹⁴、或是基於國家對於生命權保障的保護義務¹⁵等等立論，在立法院快速通過COVID-19特別條例之情況下，肯定行政權積極強力並快速運轉，且法院在面臨因防疫措施而爭訟之案件時，也採取較為容忍退讓的審查模式。

同時，本文認為，探究傳染病防治的行政爭訟審查態度時，並非僅將相關行政爭訟案件整理後分析即可；因為行政法院於審查案

12 葉俊榮（註5），頁1558。

13 本文雖於2024年於司法院出版品出刊，但實際提供稿件日期為2023年3月初，最後刊登前無暇再增加判決研究，因此相關判決之檢視僅到2023年2月底。

14 陳仲嶙，從防疫出國禁令爭議再訪法律保留的疆界，法律與生命科學，9卷1期，頁1-37（2020年）。

15 許育典，不同於憲法緊急狀態的法治國防疫措施——以法治國的國家保護義務為核心，月旦法學雜誌，314期，頁182-190（2021年）。

件時，不可能置外於受理時、與作出決定時的法制與現實情況進行判斷。因此，必須先確立行政爭訟體系在審查案件時的法制狀態，分析行政權採取的傳染病防治措施手段對於人民權益侵害之目的、方式態樣、強度與影響，才能比較全面性地去理解，行政法院在每個爭議案件當中，會進行如何的審查。尤其，現行我國之行政法院，一方面，尚未全面性地發展出如同憲法違憲（合憲）審查¹⁶般，相對穩定的審查標準模式，因此直接類推使用審查密度一詞仍待斟酌；二方面，法院之功能，在於監督行政機關是否合法地適用法律、作成行政行為的邏輯脈絡下，倘若為羈束行政的領域，行政機關的應為義務明確，法院的審查也相對清晰（儘管仍有審查寬嚴差異的可能性）。因此，本文所擬討論、聚焦之行政法院審查寬嚴，將限縮於本次因應COVID-19傳染病防治之裁量行政中，行政法院在個案當中，對於是否構成判斷餘地、判斷餘地之審查或是構成裁量瑕疵與否之審查討論。

再就民主法治國家權力分立之脈絡觀之，一方面，審判機關監督行政機關採取何種審查態度，事實上正彰顯了司法權如何看待自己在個案當中，權力分立制度下所扮演的角色。也就是說，司法權機關審查態度越嚴謹（可能就是審查密度高），反應的正是一種司法積極主義，對於行政行為進行全方面的審查與質疑；審查態度越寬鬆（審查密度低），代表的就是司法消極主義，對於行政權之行使採取寬容、尊重、甚至退讓的態度。在疫情下的審查態度，顯現的可能更是，司法權是否體認到緊急法制與一般法制下，對於行政權採取的支持或挑戰態度，或許將影響行政權未來面臨類似挑戰時，將進行的法制選擇？另一方面，向來司法權被認為最不具民主正

¹⁶ 關於我國向來較常使用「違憲審查」一詞，論述憲法審議機關以憲法作為法規基礎的司法審查模式，但不論是英文的Judicial Review或Constitutional Judicial Review，法文的contrôle de constitutionnalité，都沒有違憲的意涵，是否德文的憲法審查有此文意，不得而知。實有探究我國如此用詞之來源與妥適性的價值。

當性，但在疫情之下，當行政權高舉防疫大旗、民眾也顯現高度的支持與配合時¹⁷，司法權機關是否可能透過判決，與行政權進行公民社會之對話，展現強化民主之公民憲政主義意向¹⁸？又或是反而有機會選擇「代表」人民，向行政權提出質疑？

基於以上問題意識，以下將從權力分立之角度檢討我國在制定COVID-19特別條例後之法制框架，究竟是否確實依循一般法制的嚴格權力分立架構，接著再針對防疫行政領域，選擇2020年到2023年2月間，我國行政法院處理的傳染病案件，關於期間認定、裁罰額度與送達規定部分進行審查態度的檢視，以初步確認行政法院之審查是否回應疫情可能形成的「新」權力分立關係。

貳、COVID-19疫情下的權力分立關係「新」挪移

如前言提及，從去年COVID-19全球大流行以來，我國並未由總統發布緊急命令¹⁹。以COVID-19特別條例強化、補充現行傳染病防治法的我國，因應傳染病之法制度，究竟是否構成「表面」法制度下未進入緊急／例外法制狀態，但「實質」法制度已經賦予行政權「全面進擊」的特殊地位，使得司法權受理爭議案件時，也「適如其分」退讓與容忍，理當先從目前行政權採取各種防疫措施

17 葉俊榮（註5），頁1554。

18 葉俊榮（註5），頁1572。

19 總統於2020年3月19日發表談話，明確表示：「我知道外界也很關心這次因應疫情緊急措施的法源。其實在SARS後所修訂的《傳染病防治法》，以及這一次立法院因應疫情，快速反應的特別立法，已經對於防疫期間政府所需要的授權，提供了足夠的法律基礎。以現階段的疫情狀況來看，我們法律和政策工具，目前看起來是足夠的。未來如果情勢有變化，造成更大的經濟和社會衝擊，我們會視需要，採取更進一步的行動，甚至於是快速修法、或是緊急命令，就是要看實際的需要來決定。」總統府網站，未來14天防疫關鍵期 總統：政府會確保民生物資穩定供給 籲國人全力配合指揮中心，<https://www.president.gov.tw/News/25259>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

之組織與法規範依據進行分析；其次，我國釋憲實務因應2003年爆發嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）之爭議個案，曾於2011年（事隔8年後！）作出的司法院釋字第690號解釋，基於司法院大法官解釋具有對於全國各機關與人民之廣泛性拘束力，自應具備作為我國憲政法秩序下，對於傳染病防治司法審查基礎態度之座標功能。

一、因應COVID-19傳染病之法制框架

我國目前為止的防疫框架，應無人質疑係以中央流行疫情指揮中心為主要行政管轄機關，但指揮中心究竟屬於何種行政機關，如何取得管轄，以及管轄權限範圍為何，事實上並未清楚界定，也應該非來自單一法源。基於組織法與作用法應同時存在以正當化行政機關之合法權限，以下先論析（一）中央流行疫情指揮中心的行政組織地位，（二）再探究COVID-19特別條例配合傳染病防治法形塑的新權力分立秩序。

（一）中央流行疫情指揮中心的行政組織地位：傳染病防治法與災害防救法的雙重授權

目前中央流行疫情指揮中心之行政組織架構、法源或機關屬性，係衛生福利部疾病管制署於2020年1月20日報請行政院核准後成立，全名實際為「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（以下簡稱為指揮中心）。成立之初的新聞稿說明了該中心成立目的：「由周志浩署長擔任指揮官，統籌整合各部會資源與人力，全力守護國內防疫安全，確保國人健康，並召開跨部會指揮中心會議及專家諮詢會議」²⁰，但並未說明設置依據，即便一直到後來，因

²⁰ 完整新聞稿內容參見衛生福利部網站，疾管署宣布成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」，全面防範中國大陸新型冠狀病毒肺炎疫情，確保我國防疫安全，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-51157-1.html>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

應疫情建置的官網也都未說明指揮中心法律來源²¹，似乎顯示著我國行政機關著重組織層級與架構之說明，但卻不習慣對於組織依據之法源進行確認。若以官方網站資料搜尋結果，僅有我國駐外機關網站中找到法源依據之明確說明²²，此次疫情中，相關司法救濟案件中也予以援引之傳染病防治法第17條第1項規定：「中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關（構）人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，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、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。」第2項則授權實施辦法之制定：「中央流行疫情指揮中心之編組、訓練、協助事項及作業程序之實施辦法，由中央主管機關定之。」，因此再依據「中央流行疫情指揮中心實施辦法」第2條規定：「中央主管機關依本法第十七條第一項規定，研判國內、外流行疫情嚴重程度，認有必要時，得提具體防疫動員建議，報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心（以下簡稱本中心），並指派指揮官（第1項）。前項所稱流行疫情嚴重程度，指重大傳染病流行、生物病原攻擊或經中央主管機關研判需應變動員等之狀況（第2項）。」

不過，從傳染病防治法第17條第1項與中央流行疫情指揮中心實施辦法的相關設置法令依據，儘管可以確認，當時傳染病防治法之中央主管機關衛生福利部，認定我國已經遭逢流行疫情嚴重程度，然而，卻仍存有以下幾項爭點：

21 衛生福利部所設置之臺灣嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）防疫關鍵決策網，當中對於指揮中心的說明：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4825-53646-205.html>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

22 搜尋相關官方資料，目前僅在我國駐外機關網站中找到法源依據之明確說明：台灣中央流行疫情指揮中心及防疫作法，https://www.taiwanembassy.org/uploads/sites/89/2020/03/20200421_CH_%E5%8F%B0%E7%81%A3%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E6%B5%81%E8%A1%8C%E7%96%AB%E6%83%85%E6%8C%87%E6%8F%AE%E4%B8%AD%E5%BF%83%E5%8F%8A%E9%98%B2%E7%96%AB%E4%BD%9C%E6%B3%95.pdf（最後瀏覽日：2025年2月20日）。

首先，無法清楚具體辨析究竟屬於「中央流行疫情指揮中心實施辦法」第2條第2項所列舉之「重大傳染病流行」、「生物病原攻擊」或為「經中央主管機關研判需應變動員」哪一種類型情況。

其次，基於行政機關管轄法定與管轄恆定原則，中央流行疫情指揮中心實施辦法第3條所規定的中心任務：「一、疫情監測資訊之研判、防疫應變政策之制訂及其推動。二、防疫應變所需之資源、設備及相關機關（構）人員等之統籌與整合。三、防疫應變所需之新聞發布、教育宣導、傳播媒體優先使用、入出國（境）管制、居家檢疫、國際組織聯繫與合作、機場與港口管制、運輸工具徵用、公共環境清消、勞動安全衛生、人畜共通傳染病防治及其他流行疫情防治必要措施。」配合第10條規定：「本中心得以本中心或指揮官之名義對外行文。」，既然中心有對外行文之明文規定，指揮中心在組織上應為行政機關，而非任務性編組之單位。但若細究其職權，尤其是第1款與第2款規定內容，指揮中心所擁有的職權，似乎偏向政策制定推動、各行政機關間的整合功能，只有第3款末句之「其他流行疫情防治必要措施」，配合該項前面列舉之各項措施，才較為明確。

如果將「其他流行疫情防治必要措施」解釋為包括目前所有已經採取的各種防疫措施，就會產生僅以此一規定，是否就足以構成其他行政機關管轄移轉之明確法令之疑慮。尤其，如果我國一直傲稱相關現行法制已經完備，顯然就應該存在其他的法令依據。尤其，2020年初因應COVID-19疫情日益嚴峻，儘管1月20日已經成立指揮中心，但農曆新年（1月25日為大年初一）後的2月27日新學期開學前夕，行政院發布新聞表示，行政院長宣布：「中央流行疫情指揮中心即日起提升為『一級開設』」²³，在傳染病防治法的架構

23 行政院網站，蘇揆：中央流行疫情指揮中心即日起提升為「一級開設」，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/55813cfb-8e4a-47c6-95a3-1b7f1267e07e>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

下，並無所謂指揮中心級別設定。若參照衛生福利部架設之 COVID-19 官網當中的「成功防疫因素>中央流行疫情指揮中心」組織介紹²⁴，第一點即指出：「因應疫情變化，調升開設層級」，以下說明顯示：「

(一) 2020年1月20日報請行政院核准成立『嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心』並以三級開設。

(二) 2020年1月23日由行政院蘇院長貞昌宣布提升為二級開設。

(三) 2020年2月27日由行政院蘇院長貞昌宣布提升至最高等級一級開設。」

當時的組織圖如下圖顯示，但不同期間由不同人擔任指揮官與副指揮官：

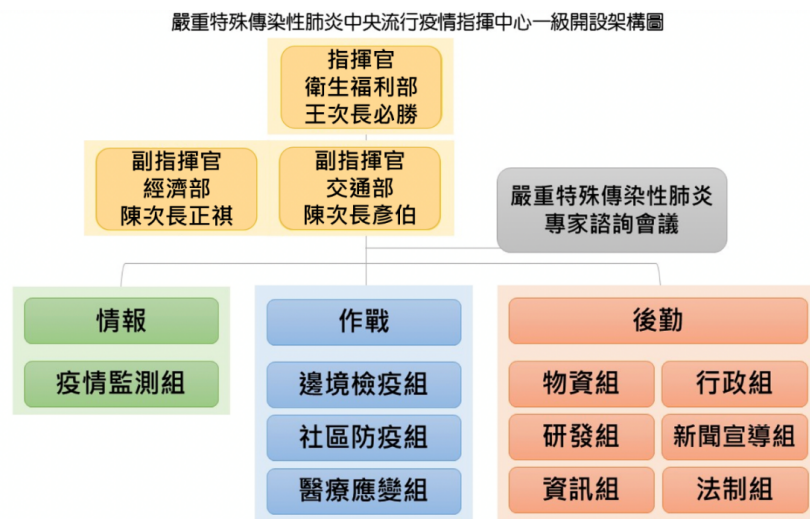


圖1 架構圖

資料來源：本圖截自衛生福利部COVID-19官網²⁵。

24 衛生福利部網站，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4825-53646-205.html>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。目前網站內容已經與當時不同。

25 同前註。

如此的分級開設與內部組織分工，從傳染病防治法相關法令未能探得，實際上係存在於災害防救法之授權。

疫情期間「災害防救法」第2條專有名詞定義之災害，包括生物病原災害²⁶，第3條第1項第6款即規定，衛生福利部為生物病原災害中央災害防救業務主管機關；再依據同條第2項²⁷各該主管機關就其主管災害防救業務之權責，衛生福利部因而有權負責指揮、督導及協調各級相關機關（單位）與公共事業執行生物病原災害防救工作。災害防救法第13條第1項規定：「重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官」（粗體為本文強調）。由此可知，之所以會稱指揮中心「一級開設」或是調升開設層級，其依據與法源並非為傳染病防治法，應是以災害防救法為其基礎，指揮中心實際上具有雙重組織地位，一方面是以傳染病防治法第17條第1項為本、相同組織名稱的「中央流行疫情指揮中心」，另一方面也同時為災害防救法第13條第1項的「中央災難應變中心」。由此可知，如果僅依據傳

26 111年6月15日修法前之災害防救法第2條第1款：「……一、災害：指下列災難所造成之禍害：

（一）風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害。

（二）火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。」

27 災害防救法第3條第2項：「前項中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：一、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。三、災害防救工作之支援、處理。四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調及違反本法案件之處理。五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。六、執行災害資源統籌、資訊彙整與防救業務，並應協同教育部及相關機關執行全民防救災教育。」

染病防治法的法制架構觀察指揮中心之組織地位與權責範圍，即可能並不完整，必須搭配災害防救法予以確認。只是這麼重要的法源資訊，何以疫情發展迄今都未能有正式或官方的清楚說明，令人費解。

災害防救法體系下的組織分層，係由行政院設中央災害防救會報，此會報之下，設有為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施之中央災害防救委員會，重大災害發生或有發生之虞時，再機動性、臨時性地成立中央災難應變中心。然而任一災害主管機關並非是災難發生時才急促訂定各項災難應變計畫，依據災害防救法第三章「災害防救計畫」之規劃，各中央災害防救業務主管機關本有義務制定災害防救計畫並送中央災害防救會報核定後實施。

關於中央災害防救體系組織架構與分層，茲借用中央災害防救會報官網資料予以說明：

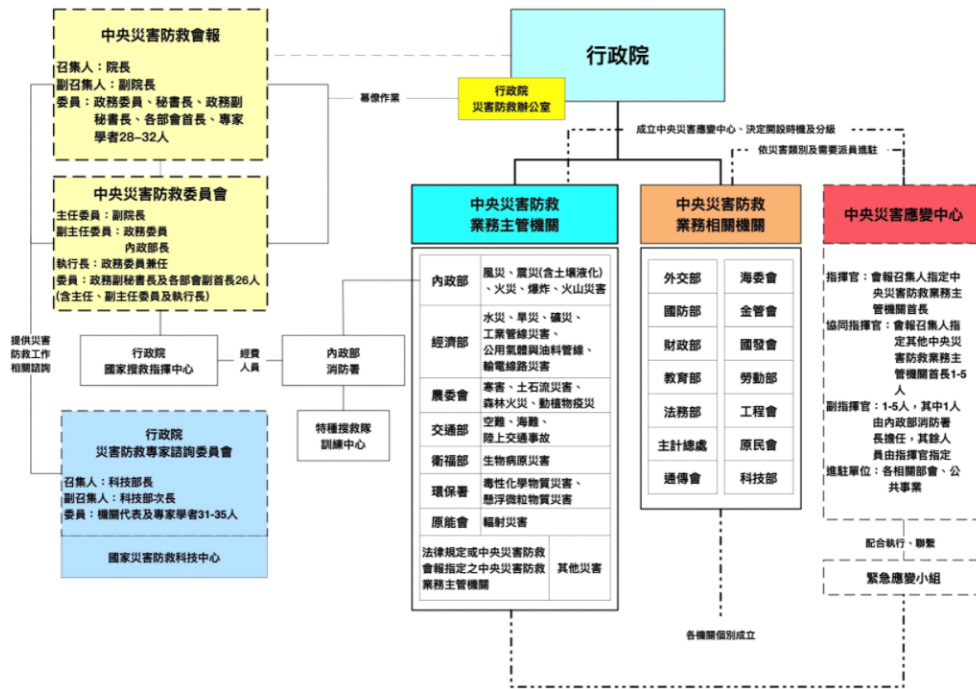


圖2 中央災害防救體系組織架構

資料來源：中央災害防救會報網站，<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/A80816CB7B6965>
EB (最後瀏覽日：2024年4月11日)。

在災害防救法之架構下，依據災害防救法施行細則第2條第10款對於生物病原災害之定義，係指「傳染病發生流行疫情，且對國家安全、社會經濟、人民健康造成重大危害，對區域醫療資源產生嚴重負荷者。」事實上涵蓋疫情時傳染病防治法第17條第1項（目前修改為第18條）之「重大傳染病流行、生物病原攻擊、經中央主管機關研判需應變動員」之情況，又再依據當時有效之災害防救法第18條第3項²⁸宣示災害防救法的特別法地位，目前指揮中心之權限規定，明顯是以災害防救法與其相關法令為首要適用法規範！

28 行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得抵觸本法。

而作為生物病原災害防救業務中央主管機關之衛生福利部，在 COVID-19 疫情發生之前，即已經依據災害防救法第19條第2項規定參照「災害防救基本計畫」相關內容、傳染病防治法、中央流行疫情指揮中心實施辦法等規定，訂定「生物病原災害防救業務計畫」，目前為2020年12月7日中央災害防救會報第43次會議核定後實施的第六版²⁹。

依據最新版「生物病原災害防救業務計畫」第一章「計畫概述」第三節計畫執行策略之說明³⁰：「規劃設置中央流行疫情指揮中心（生物病原災害應變中心），提供生物病原災害處理相關資訊，執行生物病原災害減災、整備、應變及復原有關事項。」足證在災害防救法制框架與思維下，指揮中心確實具備雙重法律身分與組織地位。第二章「減災」已經規定中央各目的事業主管機關（單位）協助規劃生物病原災害防治事項。第四編「災害緊急應變」中分別規定：第一章「生物病原災害發生初期處置」、第二章「重大生物病原災害之緊急應變處置及組織動員」。

第二章第一節即規劃「中央流行疫情指揮中心（生物病原災害中央災害應變中心）之成立與應變」，並說明：「一、經考量國內、外流行疫情嚴重程度，有引發生物病原災害之虞，衛生福利部（次）長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，於可預見疫情有擴大趨勢，災害對社會有重大影響，或具新聞性、政治性、敏感性³¹，依據『傳染病防治法』、『災害防救

29 衛生福利部疾病管制署編，生物病原災害防救業務第六版（2020年12月）<https://www.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=61788>，與2016年12月出版的第四版，<https://epsh.ncku.edu.tw/p/404-1012-162319.php?Lang=zh-tw>（因為一直無法查照到第五版，故先附上此二版的連結），依據資料顯示，第五版應為2018年11月之版本，參見財團法人中華顧問工程司網站，<https://www.ceci.org.tw/modules/news-content.aspx?s=3&i=118>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

30 衛生福利部疾病管制署（註29），頁1。

31 粗體的部分為第六版所新增。

法』，以及『中央流行疫情指揮中心實施辦法』決定『中央流行疫情指揮中心』（生物病原中央災害應變中心）之開設及其分級，情況緊急時，得於成立後，立即口頭報告行政院院長（中央災害防救會報召集人）。」³²，且明確規劃「四、『中央流行疫情指揮中心』（生物病原災害中央災害應變中心）依傳染病疫情嚴重程度及防治需要分級開設，由指揮官決定啟動層級。」並第六版區分為一級、二級、三級開設，第四版則是規劃二級開設³³。第三章「生物病原災害緊急應變措施」更是詳細規定：「第一節『災情資訊之調查與整合』、第二節『災害之控制措施』、第三節『災害處置之後勤支援』、第四節『緊急應變後續處置』」；在第三章的緊急應變措施中，第四版當中已經有「衛生福利部應整合傳染病流行疫情監視及預警系統，已掌握人類疫情監測相關資訊」，只是第六版顯然因為係疫情後而增訂，因此已經將當時採行的各種防疫措施予以增訂並詳列。儘管未能一一仔細比對，尤其因為未能找到第五版進行對照，但足見指揮中心的職權，基於災害防救法「災害應變中心」之地位，得依據當時該法第31條第1項：「各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保管。」的廣泛授權，配合生物病原災害防救業務計畫³⁴，獲得遠超出單一傳染病防治法之法定職權。此等獲得雙重授權的行政機關，在我國法制上恐非常見，也可說是為了因應緊急狀態下的「非常行政組織」。

由以上論述，已經初步可確認，指揮中心在行政組織的法制配置上，確實具有比一般行政機關更特殊的行政組織地位與權責範圍。或許正是立法者考量到，災難來臨之際，基於功能角色的考

32 衛生福利部疾病管制署（註29），頁37。

33 衛生福利部疾病管制署編，生物病原災害防救業務第四版，頁34。

34 此處暫時無法細究「計畫」的法律位階與規範效力，但至少肯定具有行政程序法第163條之設計與規劃之效力。

量，不論是組織動員能力、人力配置可能性、專業判斷時效性等，行政權機關確實擁有遠遠優勢於立法權機關之處，法治國原則的本質在於透過權力分立制衡以保障人民基本權利，適度調整權力分立角色的預設，較為寬鬆地容許行政權擁有較大的裁量餘裕，若並未導致行政濫權之結果，似乎並非絕對違反法治精神。接下來將再檢視COVID-19特別條例的規範架構，以進一步確認，除了原本傳染病防治法與災害防救法之法制架構外，是否再經由COVID-19特別條例之「加持」，縱然不採取緊急命令模式，也得以論證立法者有意賦予行政權特殊權力，以因應流行病傳染之特殊狀態。

（二）COVID-19特別條例的廣泛授權

首先，先概括地檢視COVID-19特別條例的規範架構；接著，再針對強化原本傳染病防治法的相關論述，進行討論。

1. COVID-19特別條例的規範架構

特別條例全文19條，第1條一如所有法律，揭示立法目的；第2條規定醫事人員與防治相關人員之補助與津貼；第3條規定受居家隔離、居家檢疫、集中隔離或集中檢疫者之防疫補償與防疫隔離假；第4條規定防疫隔離假之租稅優惠；第5條規定防疫物資之徵用、調用與補償；第6條規定防疫物資之徵用、調用之法令鬆綁；第7條被戲稱為「帝王條款」，因為該條規定內容：「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。」似乎只要能夠說明應變處置或措施與防治控制疫情具有必要性，就全部「包山包海」地使指揮中心擁有職權，但是如果對照現行災害防救法第30條第1項規定之內容³⁵，特別條例第7條實際上並

³⁵ 災害防救法第30條第1項（修法前為第31條第1項）：「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以指揮官指定執行之各該機關名義為之：

一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。

未超越災害防救法的範圍，只是第7條連結第16條，屬於具有裁罰效力之規定，與災害防救法不同；第8條「於防疫期間，受隔離或檢疫而有違反隔離或檢疫命令或有違反之虞者，中央流行疫情指揮中心指揮官得指示對其實施錄影、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（第1項）。為避免疫情擴散，對確診罹患嚴重特殊傳染性肺炎病人，亦同（第2項）。前二項個人資料，於疫情結束應依個人資料保護相關法規處理（第3項）。」因為特別排除疫情期間個人資料保護法的適用，可謂對於個人資料使用、利用、處理的例外規定；第9條與第9條之1都是關於紓困、補貼、補償、振興措施；第10條是關於播放防疫資訊、節目之放寬；第11條為特別經費預算之編列；第12條到第16條為傳染病防治法的特別加重規定；第17條為管轄移轉規定；第18條為行政院之報告與揭示義務：「本條例施行滿三個月後，行政院應就疫情及相關預算執行向立法院提出書面報告（第1項）。本條例施行滿六個月後，行政院院長於施政報告時，須向立法院提出疫情報告及相關預算執行報告（第2項）。行政院應設置專門網站，每週更新各目的事業主管機關訂定之津貼、獎勵、補償、補助、補貼、紓困、振興法規命令或行政規則（第3項）。」應可認為就是立法權監督行政權防疫行政之方式，只是本條規定第3項似乎僅為訓示規定，並未尋得COVID-19專

-
- 二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。
 - 三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。
 - 四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。
 - 五、徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。
 - 六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。
 - 七、危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。
 - 八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。
 - 九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。
 - 十、災情之彙整、統計、陳報及評估。
 - 十一、其他必要之應變處置。」

門網站，本人自行搜尋推斷可能網站為：COVID-19防疫關鍵決策網³⁶；最後第19條規定施行期間。

從特別條例的條文規範結構觀之，我國預設防治COVID-19的方法可概化為兩方面：人的管制與物的管制。在人的管制部分。區分為提供防疫專業照護者與一般人，前者主要以補助、津貼、獎勵、補償等方式提供其特別的保護，後者則是一方面課予隔離與檢疫之義務，但也同時以金錢補償與請假權予以平衡其因此承受的負擔。物的管制主要為防疫物資之確保，類似規定在傳染病防治法第54條與災害防救法第32條也可尋獲，只是特別條例排除了國有財產法上的若干規定。總的來說，特別條例主要在防疫措施方法上，不論是人或物的管制，強化了現行傳染病防治法的若干規定，排除個人資料保護的相關法令，但是備受爭議的第7條規定，在確認指揮中心實際上也是中央災害應變中心後，基於災害下的緊急應變必要性，應可視為「在面對天災地變等緊急狀態，立法部門基於其結構、功能與決定程序等各面向之特徵，在作成追求人民權利與福祉之最佳決定上，相較於行政部門處於劣勢」³⁷，因而選擇賦予行政權力機關因應緊急狀況的彈性空間，不再嚴格以法律保留原則與法律明確性原則鑲嵌並拘束行政權力機關；尤其這樣的「立法鬆綁」並非只出現在COVID-19特別條例的規定中，而是長期存在於災害防救法的明文規定內。然而，這是否也同時表示，立法者的「寬泛授權」已然構成行政權在遭遇災害的「一般法制」狀態下，合法正當進行各種防疫措施之裁量？同時「暗示」或「指示」執司法權審查的司法權，應該尊重立法者的寬鬆授權，也與立法者同步，在遭遇法律適用之爭執案件時，進行較為低密度的寬鬆審查？尤其COVID-19特別條例又強化傳染病防治法的制裁規定，是否更能依

36 衛生福利部網站，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/mp-205.html>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

37 陳仲嶼（註14），頁31。

此證明，立法者不但放鬆對於行政權力機關得採取措施的作為方式，對於違反防治措施者，也同時授權並同意行政權力機關施以更重、更嚴的處罰，作為貫徹行政權力機關實施各種防疫應變措施之需求？

2. 傳染病防治法的特別加重規定

COVID-19特別條例主要針對防疫物資流通／抗拒、違反防疫指示或措施／散布謠言等，本來就已經存在於傳染病防治法中的相關規定，進行強化。以表列方式呈現如下：

表1

傳染病防治法	COVID-19特別條例
第61條 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，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。	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。
第62條 明知自己罹患第一類傳染病、第五類傳染病或第二類多重抗藥性傳染病，不遵行各級主管機關指示，致傳染於人者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣五十萬元以下罰金。	第13條 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，處二年以下有期徒刑、拘役或新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金。
第63條 散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，科新臺幣三百萬元以下罰金。	第14條 散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金。

<p>第67條第1項第4款 有下列情事之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 四、違反主管機關依第四十八條第一項規定所為之留驗、檢查、預防接種、投藥或其他必要處置之命令。</p>	<p>第15條 違反各級衛生主管機關依傳染病防治法第四十八條第一項規定所為之隔離措施者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。 違反各級衛生主管機關依傳染病防治法第五十八條第一項第四款規定所為之檢疫措施者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p>
<p>第67條第1項第5款 有下列情事之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 五、拒絕、規避或妨礙各級政府機關依第五十二條、第五十三條第二項或第五十四條第一項所為之優先使用、徵調、徵用或調用。</p>	<p>第16條 有下列情形之一者，由中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府處新臺幣五萬元以上一百萬元以下罰鍰： 一、違反第三條第三項規定。 二、拒絕、規避或妨礙各級政府機關依第五條第一項所為之徵用或調用。 三、違反中央流行疫情指揮中心指揮官依第七條規定實施之應變處置或措施。</p>

資料來源：作者製表。

二、司法院釋字第690號解釋架構之權力分立關係

司法院釋字第690號解釋因為首度「棄守」先前我國釋憲實務苦心經營的憲法第8條法官保留原則³⁸，因而頗受批評³⁹，但該號解

³⁸ 本號解釋多位大法官提出之部分不同意見書也彰顯出此一問題。

³⁹ 相關批評可參李建良，人身自由的憲法保障與強制隔離的違憲審查——釋字第690號解釋，台灣法學雜誌，186期，頁67-79（2011年）。林超駿，非刑事預防性拘禁之法官（院）保留——兼評釋字第六九〇號解釋，月旦法學雜誌，207期，頁177（2012年）。林明昕，論剝奪人身自由之正當法律程序——以「法官介入審查」機制為中心，臺大法學論叢，46卷1期，頁4（2017年）。

釋，不但為我國的傳染病防治法制打開一道專業優先的大門，也反應出連距離災難、災害發生實況已經相當遙遠（8年後！）的司法審查者，依然肯定行政權力機關「積極進擊」以「快速應變」的優勢地位，明顯地架構出我國遭逢災害時的權力機關傾斜模式。

該號解釋不但全面肯定當時為了SARS而採取的各種強制隔離措施，同時也認定，縱然人身自由權為基本權之母，但是為了尊重醫療及公共衛生專業以及保護重大公益，由於係採取「與刑罰相異」之人身自由剝奪措施，因此「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」。該號解釋僅要求相關機關應檢討傳染病防治法制之若干程序與補償安排：1.明確規範強制隔離應有合理之最長期限，2.制定決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法，3.對前述受強制隔離者予以合理補償之機制。

（一）降低法律明確性原則與比例原則的審查密度

首見於司法院釋字第432號解釋的法律明確性原則，大法官指出：「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，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。……之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」似乎與權力分立原則關連不大，但再參見司法院釋字第636號解釋理由書第2段「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。」可知，法律明確性原則係避免立法者任意授權行政權，致使行政機關為達成行政目的，採取受規範者無可預見之措施，導致人民權益受侵害之後果。可謂透過立法

者精鍊法律用語的方式，降低行政權任意解釋法律文字的空間，以權力分立的角度言，因為立法者只需要調整用語，實際立法空間並未限縮，但行政權卻少了在字裡行間「任意揮灑」、選擇行政行為實施方式的空間與範圍。因此，明確性原則看似限縮立法者使用抽象概念的自由，但真正被限制者實乃行政權。換言之，當司法審查者對於法律明確性的審查越寬鬆，「最終受益者」其實應該是行政機關。

司法院釋字第690號解釋對於法律明確性原則之審查，出現在理由書第3段，先是重複了以往曾經表示過的法律明確性原則概念：「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，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。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，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，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（本院釋字第四三二號、第五二一號、第五九四號及第六〇二號解釋參照）」（粗體為本文強調）。但是細究大法官引用的4號解釋，開始將法律明確性原則的認定放鬆觀察「立法目的與法體系整體關聯性觀點」開始於司法院釋字第594號解釋，亦即大法官對於法律明確性原則的要求，其實可能隨著時代變遷與個案差異而有所挪移調整。接著理由書又指出：「又依憲法第八條之規定，國家公權力對人民身體自由之限制，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，固應受較為嚴格之審查（本院釋字第六三六號解釋參照），惟強制隔離雖拘束人身自由於一定處所，因其乃以保護人民生命安全與身體健康為目的，與刑事處罰之本質不同，且事涉醫療及公共衛生專業，其明確性之審查自得採一般之標準，毋須如刑事處罰拘束人民身體自由之採嚴格審查標準。」（粗體為本文強調）。明顯得

知，司法院釋字第690號解釋認為，因應疫情防治而採取的強制隔離，措施目的為「保護人民生命安全與身體健康」，並非對受隔離者施以刑事處罰，加上強制隔離措施，乃基於醫療及公共衛生專業而為之決定，降低審查密度具有雙重的正當性。

接著於理由書第4段比例原則之標準審查上，雖然表示「強制隔離將使受隔離者人身自由遭受剝奪，其是否違反比例原則，仍應採嚴格標準予以審查。」，似乎並未降低比例原則的審查密度，但是接著再次強調「系爭規定之強制隔離，其目的並非直接出於拘束上開受隔離者之人身自由」，然後加入釋憲個案的背景狀況：「**面對新型傳染病之突然爆發，或各種法定、指定傳染病之快速蔓延，已（或將）造成全國各地多人受感染死亡或重大傷害之嚴重疫情（例如九十二年三月間爆發之嚴重急性呼吸道症候群，Severe Acute Respiratory Syndrome，以下簡稱SARS）**」（粗體為本文強調），因此得出「將曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者令遷入指定之處所施行適當期間之必要強制隔離處置，進而予以觀察、檢查、預防接種及治療」之人身自由遭受剝奪手段，乃是為了達成「阻絕疫情之蔓延，使疫情迅速獲得控制，降低社會之恐懼不安等重大公共利益」，並且「除可維護其生命與身體健康外，並無如拘禁處分對受拘禁者人格權之重大影響」。也就是說，理由書認為，在國家陷入嚴重疫情之緊急災難情況下，剝奪人身自由之非刑事人身自由限制行為，應正面肯定其所具備的保障生命與身體健康目的具有多重性：人身自由被剝奪者與尚未受感染之大眾都受到保護，在盡量不造成其人格權污名化之情況下，既然具備重大公共利益之價值，在緊急狀況下，又沒有其他專業意見可以證明有其他立即降低傳染病蔓延之措施，應認定通過比例原則之審查。筆者困惑，理由書採取的比例原則嚴格審查標準，究竟所指為何呢？根本就已經因為緊急災難狀況，降低對於特別重大公共利益的審查，只符合重大公共利益的標準。

(二) 肯定行政權的專業性與速度功能

理由書第4段審查比例原則處，又再度以個案事實凸顯災難嚴重性與肯定行政權專業性之必要：「必要處置期間之長短，事涉傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害之嚴重性，自應由該管主管機關衡酌各種情況，並參酌世界衛生組織（World Health Organization, WHO）之意見而為符合比例原則之決定（以前述SARS疫情為例，該管主管機關臺北市政府於衡量當時世界各國對該疫情尚無處理之經驗、醫界處理之方法亦無定論，及該疫情已造成國內外民眾嚴重之傷亡等情況，暨參酌世界衛生組織之意見，因而決定受隔離處分者之隔離期間為十四日，見臺北市政府衛生局一〇〇年一月十八日北市衛疾字第〇九九四五六八六四〇〇號函）。」

理由書第5段更明確指出尊重行政權當中專業主管機關的態度：「強制隔離與其他防疫之決定，應由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識，通過嚴謹之組織程序，衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其正確性，與必須由中立、公正第三者之法院就是否拘禁加以審問作成決定之情形有別。且疫情之防治貴在迅速採行正確之措施，方得以克竟其功。傳染病防治之中央主管機關須訂定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、疫情監視、通報、調查、檢驗、處理及訓練等措施；地方主管機關須依據中央主管機關訂定之傳染病防治政策、計畫及轄區特殊防疫需要，擬訂執行計畫，並付諸實施（舊傳染病防治法第四條第一項第一款第一目、第二款第一目規定參照）。是對傳染病相關防治措施，自以主管機關較為專業，由專業之主管機關衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，決定施行必要之強制隔離處置，自較由法院決定能收迅速防治之功。另就法制面而言，該管主管機關作成前述處分時，亦應依行政程序法及其他法律所規定之相關程序而為之。受令遷入指定之處所強制隔離者如不服該管主管機關之處分，仍得依行政爭訟程序訴求救濟。」（粗體為本文強調）

儘管司法院釋字第690號解釋指出應肯定主管機關的專業判斷，但仍提供幾個未來個案進行司法爭訟時之審理指標：1.必須為專業主管機關；2.基於醫療與公共衛生之知識；3.嚴謹之組織程序；4.衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況；5.專業主管機關之處分，應依行政程序法及其他法律所規定之相關程序；6.行政爭訟救濟管道之確保。以下將參考該號解釋提出之審查指標，對於此次相關行政法院判決進行論述。

參、相關案件行政爭訟審查類型與審查密度

自2020年以來，與傳染病防治有關之訴願審議決定與行政法院裁判，經過初步整理，大致有下列種類的爭議類型：居家檢疫措施期限計算／提審之審查／防疫措施之性質、對外公告或送達方式／裁罰之裁量審查密度。如果對比截至2021年底，疫情嚴峻狀況遠勝於我國的法國⁴⁰，該國因為有原則上必須48小時內宣判的緊急處置訴訟制度（*référé-liberté*）⁴¹，加上客觀訴訟，目前案件類型五花八門，法國最高行政法院（*Conseil d'État*）於2020年將相關案件整理成系列⁴²，供人民方便查閱。此一作法相當有助於有興趣研究者對相關議題的查找便利性，值得我國效法。因為以下探究的判決，乃透過法源法律網設定「傳染病防治法&嚴重特殊傳染性肺炎」，並

40 依據資料，法國到2021年12月31日為止，因為罹患COVID-19確診人數約為1,007萬，https://covid-19.nchc.org.tw/2023_world_confirmed.php (last visited Feb. 24, 2025)；法國人數總數約為6,740萬，外交部領事事務局網站，<https://www.boca.gov.tw/sp-foof-countrycp-03-63-4a56f-04-1.html>（最後瀏覽日：2025年2月25日），當時我國之確診人數為17,050。

41 類似我國暫時權利保護措施中的假處分。

42 CONSEIL D'ÉTAT, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19?fbclid=IwAR3htU7DQTi23hYMwVPTSWtv7Q316xfadvhJR4Tft8i9oALWlpJ-LciwvjY> (last visited Apr. 11, 2024).

以排除智慧財產及商業法院設定法院搜尋對象⁴³，以及在lawsnote輸入：判決+訴願決定；傳染病防治法；居家+口罩+電子，綜合整理而得，方便性差異頗大。

為了方便釐清目前爭議類型，以下先將對於本次疫情管制期間之管轄權爭議進行討論與確立；其次，現行行政爭訟機關的司法審查態度，是否確實如前所述，與先前SARS時期降低審查密度的司法退讓態度相仿，自有比對先前司法院釋字第690號解釋之原因判決之必要，再由該案件之立論研析此次COVID-19疫情之相關判決。不過，基於文章研究時間之限制，本文認為爭議類型中最有討論價值者，應該屬於對人民而言，具有高度認知歧異之期間計算與送達方式之認定，因此以下案例將僅聚焦於此二類型。

一、防疫權限之確認

誠如第一部分提及指揮中心的行政組織地位疑義，可能因為一般均只考慮以傳染病防治法作為依據，涉及跨部會權限時，因而產生指揮中心是否具備管轄權之爭議。

自2020年疫情開始，指揮中心幾乎天天召開記者會，各項防疫措施與公告也都大量透過各種新聞傳播媒體加以傳播，然而，若細究後續完備各項措施之公文或公告，會發現指揮中心未必因為該中心之成立，而自然取得所有事務與權限的管轄權。2020年底被稱為「秋冬疫情專案」的配戴口罩措施，事實上係由衛生福利部、金融監督管理委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、交通部、經濟部、教育部、國防部、文化部、內政部109年12月1日衛授疾字第1090102175號；金管秘字第10901945411號；輔醫字第1090090987號；交航字第10950153031號；經商字第10902056100號；臺教綜

⁴³ 如果只輸入「傳染病防治法」，即便期間限定於2020年1月1日之後，出現的大量案例都是「續予收容」。

(五) 字第1090170776A號；國醫衛勤字第1090258439號；文源字第10910445181號；台內民字第10901453061號公告進行會銜公告：「公文主旨：為防治嚴重特殊傳染性肺炎，進入本公告所示高感染傳播風險場域應佩戴口罩，並自中華民國109年12月1日生效。依據：一、傳染病防治法第37條第1項第6款。二、109年11月17日嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心第55次會議決議。

公告事項：

一、高感染傳播風險場域，指不易保持社交距離，會近距離接觸不特定人，可能傳播嚴重特殊傳染性肺炎之室內場所。

二、民眾進入高感染傳播風險場域，應佩戴口罩；未佩戴口罩，經場域人員勸導不聽者，依傳染病防治法第70條第1項規定，處新臺幣3千元以上1萬5千元以下罰鍰。

三、於高感染傳播風險場域內有飲食需求者，得於與不特定對象保持社交距離或有適當阻隔設備之情形下，於飲食期間暫時取下口罩。

四、中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府現行公告與本公告有牴觸或扞格者，應予以修正或廢止，並自中華民國109年12月1日生效。」

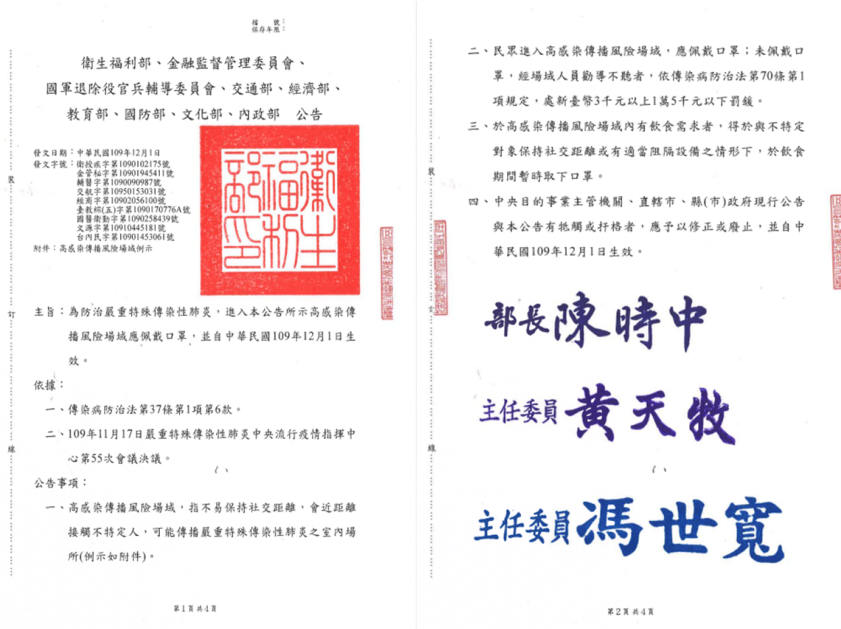


圖3 秋冬專案強制配戴口罩公文

資料來源：勞動部勞動力發展署全球資訊網頁面⁴⁴。

由此公文可知，指揮中心並未能單獨以自己的名義發布公文，儘管中央流行疫情指揮中心實施辦法第10條規定：「本中心得以本中心或指揮官之名義對外行文。」，但是指揮中心在發布口罩禁令時，卻不採取以自己中心名義發文，而選擇由「醫療照護、大眾運輸、生活消費、教育學習、觀展觀賽、休閒娛樂、宗教祭祀、洽公」等八大類場所之目的事業主管機關聯名並各自發布公告，顯見至少指揮中心並不認為自己已經取得要求人民進入各該場所之管轄

44 衛生福利部、金融監督管理委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、交通部、經濟部、教育部、國防部、文化部、內政部 公告，<https://dhsc.wda.gov.tw/Common/GetNewsFile/4594578d-fc43-4852-91fe-1692add161d> (最後瀏覽日：2025年5月27日)。

權。然而，中央流行疫情指揮中心實施辦法第3條事實上已經規定：「本中心任務如下：一、疫情監測資訊之研判、防疫應變政策之制訂及其推動。二、防疫應變所需之資源、設備及相關機關（構）人員等之統籌與整合。三、防疫應變所需之新聞發布、教育宣導、傳播媒體優先使用、入出國（境）管制、居家檢疫、國際組織聯繫與合作、機場與港口管制、運輸工具徵用、公共環境清消、勞動安全衛生、人畜共通傳染病防治及其他流行疫情防治必要措施。」要求人民進入特定場所必須配戴口罩，合理地應可納入「防疫應變政策」之一環，自屬該條文第1款之任務項目；若認為實施辦法屬於組織法，不宜作為行為之法源，則傳染病防治法第17條第1項，應該可以作為「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、民間團體執行防疫工作」之授權。換言之，如果依據傳染病防治法第17條第1項，連結傳染病防治法之各項防疫規定，如第7條，指揮中心既然能「指揮」各級政府機關發布公文，以「實施各項調查及有效預防措施，以防止傳染病發生」，在秋冬防疫專案之架構下，要求人民進入特定場所配戴口罩，由指揮中心自行發布公文，移轉管轄，以利統一事權之目的，不但更能收防疫迅速之效，也符合作用法與組織法之管轄規定。

更何況，COVID-19特別條例第7條也已經明定：「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。」，要求民眾進入特定場所佩戴口罩，當然是為了控制疫情需要，所實施之必要應變措施，而非由個別場所之目的事業主管機關為了控制場所而實施的個別行為。因此，加上本條之授權，指揮中心應已因成立而獲得管轄權之移轉，不再分別依據各場所之目的主管機關之原始管轄權，個別進行公告。然而，整個疫情流行期間，指揮中心始終罕見自各領域之原始目的事業主管移轉權限，由指揮中心單獨發布防疫措施，或許可推知，相關防疫法制幕僚人員，對於將管轄權集中於指揮中心，有所顧忌，因而仍以一般非緊

急情況之承平時背景，維持由各目的事業主管機關各自享有原本之事務管轄權。

行政機關在管轄權確定上選擇一般法制因應，是否在司法機關對於疫情救濟事件之審查控制，也呈現相同的模式，運用通常的法制框架、進行一般的審查，以下將觀察相關司法判決進行論證。

二、相關案件探討

司法院釋字第690號解釋不僅建構了公共衛生緊急事件下之權力分立「新」關係，事實上該號解釋之原因判決：最高行政法院96年度判字第43號判決，也成為此次疫情管制期間，許多訴願決定與行政法院判決關於期限與送達認定參考之指標案件。以下因此先檢視該判決，接著再對於期限與送達之相關案例進行分析探討。

（一）指標判決：最高行政法院96年度判字第43號判決

本案事實為臺北市和平醫院醫師，於SARS爆發醫院集體感染事件時，經行政院衛生署疾病管制局命令自民國92年4月24日起全院管制，員工召回醫院集中隔離。惟該醫師未依限返院接受隔離，被臺北市政府衛生局處以新臺幣24萬元罰鍰。

判決中有幾個重要的論點：

1. 對於當時行政機關依據法令——傳染病防治法相關規定進行擴張解釋

判決指出「依行為時傳染病防治法第37條第1項及第41條第4款分別規定：『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』，『有下列情形之一者，除逕行強制處分外，並得處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰……4.違反主管機關依第37條第1項所為之命令者。』所稱該管主管機關對於曾與傳染病病人接

觸或疑似被傳染者，『得予以留驗』，必要時『得令遷入指定之處所檢查』、『施行預防接種』等必要之處置，係指該管主管機關得依上開規定為下命處分，即得命相對人為特定之作為、不作為或忍受之處分，以達到杜絕傳染病之傳染及蔓延之目的⁴⁵；所稱『違反主管機關依第37條第1項所為之命令者』，依其法條之文義，係指該管主管機關所為之下命處分而言。又該管主管機關所得採取必要之處置，不以該法條所規定之『留驗』、『令遷入指定之處所檢查』、『施行預防接種』等為限，尚包含其他因無法即時為明確之檢驗，而必須以適當時間『觀察隔離』等得以控制傳染病傳染及蔓延之各種**必要措施**。」（粗體為本文強調）。幾乎將所有可能的防疫必要措施，都認定涵蓋在主管機關可以行使的範圍當中。

2. 對行政處分送達規定的放鬆認定

判決表示：「『行政程序法第95條第1項及第100條第1項、第2項分別規定……』，本件和平醫院於92年4月24日爆發醫護人員集體感染『SARS』事件，行政院立即於當日上午10時30分緊急召開『研商臺北市立和平醫院醫護人員感染SARS因應措施會議』，其中會議結論第2點、第3點決議：『2.臺北市立和平醫院暫時關閉、全面管制。3.為保護住院病患、員工本人及家屬安全，和平醫院所有病患集中治療；員工全數召回集中隔離；院內員工家屬居家隔離。對過去兩週進出醫院之人員及病患進行追蹤，遇有症狀立即治療。』臺北市政府依上開決議，隨即於同日上午11時召開『臺北市政府舉行「防止SARS疫情擴大緊急應變小組」會議』，作成結論第2點、第3點、第11點決議如下：『2.和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出，住院病人管制在後棟建築，其他人員管制在前棟建築。』『3.有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔離。』『11.和平醫院內人員進出之管制由和平醫院本身負責，管制人員出入之條件及

45 粗體為本文強調。

規定由衛生局負責規範。」會後被上訴人隨即召開記者會，於電視、廣播等大眾傳播媒體公布『臺北市政府SARS緊急應變處理措施』，宣布『和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出』及『有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔離』，並經由和平醫院透過組織系統及電話聯絡通知召回員工。……足徵系爭有關和平醫院員工集中隔離管理之措施，係被上訴人依據行政院召開之92年4月24日『研商臺北市立和平醫院醫護人員感染SARS因應措施會議』及同日地方主管機關臺北市政府召開之『防止SARS疫情擴大緊急應變小組會議』之決議辦理。上開決議所為之具體措施，係主管機關依行為時傳染病防治法第37條第1項規定所為之下命處分。雖其相對人並非特定，然依其決定或措施之內容可以確定應受管制之人員，性質上為一般處分，經該主管機關以發布新聞代替通知，即對受管制之人員發生效力。」(粗體為本文強調)

如果只節錄此部分判決，確實可能會認為主管機關得發布新聞的方式代替通知，惟本件判決有特別提及：「上訴人經由媒體報導獲悉上開措施之決定，又接獲和平醫院之護理師周○惠之電話通知，惟並未依限返院接受隔離，遲至92年5月1日始返院接受集中隔離管理。」因此究竟是單純以新聞發布即認定完成送達效力，或是同時考量上訴人醫師事實上接獲電話通知，不無考量餘地。但不論如何，判決中確實表達「性質上為一般處分，經該主管機關以發布新聞代替通知，即對受管制之人員發生效力。」的抽象論述。(粗體為本文強調)

3. 正面肯定行政機關因應疫情主動採取措施之全面性權力

判決表示：「行政院本於國家最高行政機關，為防止SARS疫情擴大，主動召集中央主管機關衛生署及相關機關人員決定緊急應變之政策，並責成地方主管機關臺北市政府，由權責機關即被上訴人發布『臺北市政府SARS緊急應變處理措施』，符合行為時傳染病防

治法第4條中央及地方主管機關之權責劃分。且依當時SARS疫情擴散，侵及國人生命與健康之緊急狀態下，主管機關命疑有與SARS疫情接觸或感染之和平醫院病人、員工返院集中隔離，接受每日量體溫等相關監測防治措施，實已衡酌當時客觀環境，基於維護國人生命與健康、預防SARS疫情擴散，認為若不斷然採行強制關閉和平醫院與集中隔離之措施，恐難產生控制疫情之效果，故上開主管機關所為系爭有關和平醫院員工集中隔離之管理措施，符合行為時傳染病防治法第37條第1項規定之意旨，並無逾越法定權限、違反法律保留、比例原則及授權明確性原則可言。」(粗體為本文強調)。對於關閉和平醫院與一律要求醫院員工返院集中隔離，在作成判決已經相隔疫情事件將近4年後，明明知道當時回醫院隔離之員工，僅接受每日量體溫的基本監測，根本毫無防治之措施，竟完全放棄是否該當最小侵害手段的審查，雖然可能是受到撤銷訴訟判斷基準時之限制，僅能以處分作成之時點進行審查，但卻連一點點附帶提醒的論述皆無。由於判決並無任何明確說明，只能推測：行政法院在疫情期間、甚至疫情後，可能對傳染病對健康、生命造成嚴重威脅之各種情況留下深刻印象，因而對於行政機關行使疫情防治權限的寬容與低密度審查。而此一尊重防疫行政權之審查態度，是否在本次疫情管制期間重現，待檢視相關案件後自可略知一二。

(二) 類型案件

由於本文並未預設進行窮盡式之判決論析，只是先觀察行政法院可能呈現的審查態度，並對於案件中之論述可能對於權力分立的影響進行探討，加上案件類型各有差異，因此以下兩個類型都只摘錄兩件案件，未來將另外撰文專門針對行政法院相關判決進行整體性分析與補充。

1.居家檢疫措施期限計算／裁罰之適用與審查密度：在相關案件中，本文初步篩選出短暫外出與錯誤認知期間起迄而受罰之案

件。前者為「臺灣桃園地方法院109年度簡字第103號行政判決」（以下簡稱為桃園地院判決），後者為「臺灣臺北地方法院109年度簡字第235號行政判決」（以下簡稱為臺北地院判決）。

(1) 桃園地院判決（外出10分鐘洗頭違規）

A. 事實說明：衛生福利部於109年2月6日以衛授疾字第1090100221號公告：「具有中國大陸、香港及澳門地區旅遊史者，於入境日起應進行14日居家檢疫，期間不得外出，亦不得出境，並應提供詳實之聯絡資料及配合必要之關懷追蹤機制，自即日生效。」被裁罰人於109年2月24日自中國入境，親自簽收居家檢疫通知書，卻於解除檢疫前一日3月9日下午外出洗頭，雖外出時間僅10分鐘左右，即被發現而返回，被桃園市政府審認違反傳染病防治法第58條第1項第4款規定，依嚴重特殊傳染性肺炎及紓困振興特別條例第15條第2項規定，於109年3月17日處新臺幣20萬元罰鍰。

B. 爭議

被裁罰人外出，是因為自己計算隔離檢疫期間，認為已經屆滿，因而外出，但是為何被裁罰人以為的期間與行政機關認定不同，居家檢疫期間究竟如何計算？此為第一個爭議。其次，受裁處人收受居家檢疫通知書為2月24日，而特別條例卻是2月25日方公告實施，則應處之罰鍰就應以傳染病防治法或是特別條例為據？又違反居家檢疫外出僅10分鐘，何以在裁罰金額新臺幣10萬元以上100萬元以下之間，竟然被處以20萬罰鍰？

a. 居家檢疫期間如何計算？

依據指揮中心發布之新聞稿或公告，所有大眾所接受到的訊息，都是居家檢疫14日，但卻未說明如何計算。被裁罰人於109年2月24日於13:30抵達臺灣，檢疫起始日當天即時開始，檢疫14天，依據常理與日常經驗法則，24小時為1日，需要接受居家檢疫者應受檢疫之整體時間應為336小時，因此被裁罰人解除居家檢疫時似

乎為3月9日13:30。但是桃園市政府認為被裁罰人入境時已獲通知並簽收，已知悉居家檢疫至109年3月10日00:00解除。

由於法院判決關於期間認定未進行任何說明，應可合理推知並未質疑前救濟程序中，衛部法字第1090016080號訴願決定之認定：「訴願人所接獲之居家檢疫通知書上已明確記載訴願人居家檢疫解除日為109年3月10日，並經訴願人親筆簽名確認」，亦即只要通知書上有記載日期，行政機關就完成說明義務，至於14日居家檢疫期間如何計算無需討論。但是，何以受裁罰人入境當天不計入居家檢疫期間，計為第零天？難道當天沒有受到人身自由限制？此一謬論由於下一則法院判決多有論述，因此置於後續進行檢視。

另外，該訴願決定書又認定：「按傳染病防治法之立法目的乃為杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延等公共利益而設，除規範中央及地方主管機關於傳染病發生之前後，應實施各項調查、預防及控制措施，亦需各相關場所、民眾等之協力配合，爰於傳染病防治法第58條第1項明定……。本件訴願人擅自外出之行為，將使主管機關依法所為之防疫措施無法有效執行，提高疫情擴散之可能性，甚而對民眾健康造成威脅，原處分機關爰依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項裁罰，於法自屬有據」，行政法院對此也無任何論駁，可見強調杜絕傳染病之公共利益，對於有權監督行政機關作為之審查者，就足以證成主管機關防疫措施被遵守的必要性！然而，防疫措施構成人民人身自由限制，至少應遵守正當法律程序，讓人民知悉受限制之期間起迄，或至少應從比例原則進行檢視，衡量防疫公益與人民人身自由間之合比例性。訴願決定與法院判決對期間模糊說明之未置一詞，展現出尊重行政機關行為自由的低度審查與高度接受態度⁴⁶。

46 眼尖者或許看到訴願委員名單，實則衛福部訴願決定並不公布不同意見所致。

b.適用法令之裁量？

判決認為：「自109年2月25日起，居家檢疫者違反居家檢疫規定逕自外出之行為，雖係屬違反傳染病防治法第58條第1項第4款規定之行為，惟因衛生主管機關為防止新型冠狀病毒肺炎（武漢肺炎）之傳染病擴散感染，認有加重居家檢疫者違反居家檢疫規定逕自外出之行為之罰則必要。因此，於109年2月25日公布嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，並且認為居家檢疫者違反居家檢疫規定逕自外出之違章行為，即違反傳染病防治法第58條第1項第4款規定之行為，應依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項之特別法律規定，改為加重裁處10萬元以上100萬元以下罰鍰。故本件原告於109年3月19日違反居家檢疫規定逕自外出之違章行為，自應適用原告行為時已公布實施之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項之特別法律規定，改為加重裁處10萬元以上100萬元以下罰鍰，而非依系爭居家檢疫通知書上記載之處1萬元以上15萬元罰鍰。」

此觀點以違規行為時，選定適用之法規範為主要依據，也可能法官考量當時傳染病發展情況之背景，因而認定衛生主管機關為防止COVID-19傳染病擴散感染，認定有加重居家檢疫者違反居家檢疫規定逕自外出行為之罰則必要，此一加重罰已經獲得立法者之授權，應屬有據。且裁罰係以違規行為時有效時法令為依據，既然違規外出為3月9日，當時COVID-19特別條例已經公布施行，自無繼續適用居家檢疫通知書記載之「舊」法條。然而，受裁罰者受到居家檢疫之法律效力，始於入境之2月24日，結束於3月10日，受處分之行為日為2月24日並持續至3月10日，應論斷為具有持續效力之行政處分，其間因法律變更，行政機關應另為通知，方能使2月24日作成之行政處分連結新法之法律效力，行政法院判決未對此進行深究，直接以外出之3月9日為行為日，而非為受裁罰之日，導致無適用行政罰法第5條從輕原則，似有討論空間。

另外關於離開居家檢疫處所僅10分鐘，即遭裁罰20萬是否過重部分，判決指出：「本件原告係居家檢疫者因有擅自外出洗髮之行為，將使主管機關依法所為之防疫措施無法有效執行，提高疫情擴散之可能性，甚而對民眾健康造成威脅，被告爰依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項裁罰，於法自屬有據；另本件被告審酌原告曾與理髮師接觸，且髮藝店為工作人員及來客聚集處所，屬公共場所，提高傳染他人或社區感染之風險，情節較重應予責難，於法定罰鍰額度內（10萬元以上100萬元以下），以原處分裁處原告20萬元，罰鍰金額尚屬妥適，並未違反比例原則。」判決全無對於受處分人離開居家檢疫地點之時間僅十分鐘、受處分人在髮藝店停留時間多長、當時髮藝店有多少位工作人員與來客聚集因而該當公共場所進行論述，也不說明此等行為與導致提高傳染風險是否確有關聯，僅以仍在裁罰金額範圍內，就接受處分機關提出之理由，並肯定處分機關已經完成對於傳染病傳染的風險評估說明，無異為高度尊重行政之形式審查態度。事實上，本案可能存在將髮藝店認定為公共場所之裁量濫用，因為髮藝店的風險應該是美髮服務者與顧客間，因為美髮服務而必須之近距離接觸，倘若本案之受處分人事實上根本還未接觸美髮服務者即離去，僅以可能有工作人員與來客之聚集，認定為公共場所而增加傳染風險，則任何有人的地方都可以認定為公共場所，實有考量不相關動機之裁量濫用之違法。

（2）臺北地院判決（返國當天便利商店送洗衣物11分鐘違規）

A.事實說明

受裁罰人於民國109年3月23日由日本入境，居家檢疫通知書令其入境後應即實施居家檢疫至109年4月6日，解除檢疫日期為109年4月7日，受裁罰人於109年3月23日14時45分自機場搭乘防疫計程車至全家便利商店未直接返回居家檢疫處所，至同日14時56分始返家，遭處罰鍰10萬元。

B.爭議

a.期間計算

判決非常詳細地論述期間計算之認定方式，可以推知承審法官非常細緻並認真思考此一爭議問題。

判決首先說明法規範：「民法第119條規定：『法令、審判或法律行為所定之期日及期間，除有特別訂定外，其計算依本章之規定。』、第120條規定：『以時定期間者，即時起算。以日、星期、月或年定期間者，其始日不算入。』、121條第1項規定：『以日、星期、月或年定期間者，以期間末日之終止，為期間之終止。』蓋計算期間，分『曆法計算法』及『自然計算法』二種。前者以曆日之一日為單位，所稱一日，指自午前0時起至午後12時而言，此外之小時在所不計。後者將曆日之一日細分之，自起算期間之時刻或自事件屆至之時刻計算期之方法也。所稱一日，自起算期間或事件屆至之時刻起算，經過24時間。我國民法係採多數之立法例，原則上認曆法計算法。故其立法意旨略為：『其以時定期間者，是注重在時，故以即時起算。其以日、星期、月、或年定期間者，其始日不算入，蓋以一日未滿之時間為一日，實為不當也，故設本條以明示其旨。』行政程序法第48條第1、2項則分別規定：『期間以時計算者，即時起算。期間以日、星期、月或年計算者，其始日不計算在內。但法律規定即日起算者，不在此限。』足見有關期日及期間規定，除法令有明文規定外，均以民法規定為計算方式。按傳染病防治法第58條之居家檢疫措施，既已明文規定主管機關對入、出國（境）之人員，得施行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施，並未有任何檢疫或措施實施之起迄日規定，此並非法律漏未規定，而係涉及期日規定者，自應回歸民法及行政程序法之規定。」（粗體為本文強調）

但是何以未說明行政程序法第48條第5項的例外規定，正是行政行為計算期間時，應注意的「特別規定」？

接著指出：「然查前揭民法以及行政程序法有關期日之規定，其立法目的在於保障當事人之行使權利之期間，有一明確的計算方式，而將可能發生權利救濟或可得開始行使權利之始日的零碎時間不計入；至於因保護眾大公益所需而採取對於人身自由之相關行政限制措施，並非當事人行使權利之範疇，而所謂檢疫之方式、起始時間、通報等行政細節，法律已明訂授權與主管機關實施。相較之下，若當事人欲對傳染病防治法之行政處分欲提起救濟程序，其期日之始末日規定，當然需適用民法之規定，殆無疑義。況且強制隔離或居家檢疫等與其他防疫之決定，係由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識，衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其正確性，且疫情之防治貴在迅速採行正確之措施，方得以克竟其功。……是對傳染病相關防治措施，自以主管機關較為專業，由專業之主管機關衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，決定施行必要之強制處置」（粗體為本文強調）。

判決對於受裁罰人認為首日不計入居家檢疫期間可快速送洗衣物之主張，提出略微嚴格的批評：「前揭送洗過程中，不知情的接觸者如何能避免遭受感染？病毒並非僅靠法令就可以防堵的，原告此舉顯然將他人與自己均暴露於風險中。」並且指出：「現今疫情進展變化甚遽，僅僅依靠政府發佈各項法令規範以防堵或規範，往往緩不濟急，國民應以防疫為己任，恪盡本職，確實遵守各項措施，共同圍堵並消滅病毒，每個人都齊心保護個人及家人的健康，社會及國家才有安全的未來」（粗體為本文強調）。

b. 裁罰金額之裁量

本案關於裁罰金額之爭執主要出現在終審法院：臺灣臺北高等行政法院110年度簡上字第108號判決。首先，臺灣臺北高等行政法院判決對於裁罰基準適用之合法性與正當性予以尊重，指出：「『鑒於未落實檢疫之規定可能提高社區傳播風險，影響防疫措施推動，衡酌具體違規情節，由於擅離之時間越長，其造成傳染他人或社區

感染之危害及影響層面可能越大，因此依其擅離時間長短作為裁量之基準。應另將活動範圍、擅離過程中接觸對象及人數等因素併同納入衡量，爰為第1點、第2點規定。』，該裁罰基準是主管機關就違規行為應如何斟酌考量其罰鍰金額所做的規定，經核並無違反比例原則、平等原則或憲法對於人民財產權之保障，本院應予適用。」接著，對於最低罰鍰金額以10萬元起跳一事，表示：「可知立法者已將較高之染病風險、提高疫情擴散之可能性、對民眾健康造成威脅之因素予以考量，而予以加重處罰。再者，縱使是加重處罰，其罰鍰金額仍為10萬元至1百萬元，使主管機關得以斟酌具體情節處以適當金額之罰鍰，相當具有彈性，且最低罰鍰金額僅為10萬元，此與上訴人所主張釋字第786號解釋認為89年7月12日制定公布之公職人員利益衝突迴避法第14條前段規定：『違反第7條……規定者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰』同法第16條規定：『違反第10條第1項規定者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰。』一律處以100萬元以上罰鍰之情形之違憲規定有明顯不同，且兩者在最低罰鍰金額10萬元與100萬元之間相差為90萬元，使得特別條例第15條第2項之規定更足以避免可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則之違憲情形。本件上訴人雖一再主張原處分以最低罰鍰10萬元仍嫌過重，但本件既經被上訴人審酌一切情事處以最低罰鍰10萬元，且被上訴人適用法令而作成原處分，經核並無造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重而違反憲法保障人民財產權意旨之違法或違憲情形。」

(3) 檢討：檢疫期間的不明確易使受居家檢疫者觸法

經查，關於期間計算，衛生福利部109年4月6日衛部救字第1091361129號函釋有所說明：「主旨：有關嚴重特殊傳染性肺炎居家檢疫、居家隔離之防疫補償期間計算方式，詳如說明……。說明：一、依中央流行疫情指揮中心發佈『具感染風險民眾追蹤管理機制』辦理。二、具國外旅遊史者應居家檢疫14日，其檢疫起始日

(第0日)由離開疫情流行地區日期(旅遊史回溯)或入境日期起算;檢疫解除日為檢疫起始日次日起第15日,該日凌晨零時即為解除。……」(粗體為本文強調),亦即,計算居家檢疫之起始日方式,檢疫始日由入境日期起算,解除日為檢疫起始日次日起**第15日**。因此,每一位受居家檢疫者受到人身自由限制之時間,絕對不是 $24\text{H}\times 14=336$ 小時。桃園地院判決,違規民眾依據規定,檢疫可解除日為3月10日0時0分,應受到居家檢疫的總時數為346小時,多出前述之受檢疫整體時數10.5小時。臺北地院案之受居家檢疫者,在居家檢疫期間計算上才會因此認為既然14日期間係自次日起算,返國當日自得短暫於進入居家檢疫前送洗衣服。

源自傳染病防治法第58條之居家檢疫措施,該法並未明示期限之起訖日,既然違反傳染病防治法規定將導致行政罰之結果,若套用臺北地院判決見解,此期間當非人民行使權利期間,而是對於人民之處罰,則正確適用之法規範,應是與民法規定不同之行政程序法第48條第5項前段規定:「期間涉及人民之處罰或其他不利行政處分者,其始日不計時刻以一日論。」居家檢疫係以限制人民人身自由為手段,達到維護減少流行病傳染之公共利益,對於被課以居家檢疫義務者,顯屬不利人民之行政處分,則何以在期間計算上,不計入始日?此等居家檢疫期間之認定方式,恐有違反行政程序法明確規定之疑慮。但從以上兩則案例中可知,作為把關依法行政與人民權益保障之行政爭訟機關,對於期間之認定,除了臺北地院判決詳細說明期間計算之論理外,為了避免期間計算爭議,不再強調所有新聞、公告都明示14日,概以人民收受之居家檢疫通知書之記載為據,顯然高度尊重行政便宜原則,並且顯現緊急狀況全力支持行政權應變措施之低密度審查態度,更認為防疫為全民責任,在緊急期間對於行政權防疫的高度尊重與低密度審查,實為保障每一位國民身體健康之必要。似乎某程度顯現行政法院在疫情管制期間,

「棄守」監督行政機關，並且以行政機關防疫行為為依歸、權力分立偏移於行政權之態度。

2. 防疫措施之法律性質與對外公告或送達方式

此次防疫措施之對外公告方式，常常以指揮中心之記者會之時，作為人民已經處於可得知悉之地位，再於記者會之後，以正式公文公告往前追溯的方式宣告生效起始日，亦即事後記者會公告訊息時間與主管機關公文發布時間不一致，此等防疫措施之法律性為何？這樣的特殊送達方式是否符合相應行政行為之行政程序法之規定？以下將節錄若干行政法院判決之論述，以檢視行政法院是否堅守依法行政原則之權力分立監督之職。

此類案件最明顯出現爭議者，在於強制配戴口罩之防疫措施，但是可能因為裁罰金額為3,000元，會再進行後續行政訴訟者自然較少，因此本處之討論將另外增加訴願決定書之部分；進入行政訴訟之案件，目前違反聚會或是關閉營業者皆裁罰最低金額6萬之罰鍰，但是法院判決都沒有對於公文追溯生效日期部分進行任何討論⁴⁷，故以下僅討論強制配戴口罩案件。而強制配戴口罩案件將以臺灣高雄地方法院110年度簡字第107號行政訴訟判決（以下簡稱為：高雄地院判決），以及臺北市政府府訴三字第1106103507號訴願決定書（以下簡稱為：臺北市訴願決定）為例。主要因為前者係少見法院撤銷防疫行政行為之案件，後者則為違規行為發生在，記者會公布到正式公文書頒布之前之案件。

（1）高雄地院判決

A. 事實說明

受處分人於110年5月19日晚間因為未正確配戴口罩，遭高雄市政府衛生局裁罰3,000元。因為衛福部依傳染病防治法第36條規

⁴⁷ 例如：臺灣宜蘭地方法院111年度簡字第2號行政判決、臺灣新竹地方法院111年度簡字第24號行政判決、臺灣苗栗地方法院111年度簡字第6號行政判決。

定，於110年5月19日透過防疫記者會發布，並以110年5月21日公告我國境內全體民眾，自110年5月19日起，應遵守COVID-19第三級疫情警戒標準及防疫措施裁罰規定：「民眾外出時應全程佩戴口罩；未佩戴口罩，經勸導不聽者，依法裁處」。且高雄市政府依傳染病防治法第36條規定，於110年5月19日上午公告「外出或於公共場域、室內空間未戴口罩者將立即開罰」之防疫措施（下稱系爭防疫措施），且於當日下午2時至3時召開高雄市嚴重特殊傳染性肺炎第一級流行疫情指揮中心第79次會議作成決議，並通過高雄市政府新聞局、衛生局網站發布系爭防疫措施。則高雄市政府認定受處分人5月19日晚間未正確配戴口罩之行為，已經違反衛福部與高雄市政府當時有效之防疫措施。

B. 爭議

衛福部5月19日之發布是否即生效力？5月21日之公告屬於何種性質？高雄市政府是否有權發布系爭防疫措施？

(2) 臺北市訴願決定

A. 事實說明

訴願人於110年5月27日23時10分許，騎乘機車未佩戴口罩，遭臺北市政府衛生局裁罰3,000元。衛福部於110年5月26日發布，並以110年5月28日公告修正COVID-19第三級疫情警戒相關措施及裁罰規定，即將民眾外出時應全程佩戴口罩，原經勸導不聽者裁罰之規定，修正為一經查獲有違反情事，不再勸導逕予裁罰，衛福部疾病管制署亦於當日發布新聞稿宣導該防疫措施。衛福部亦以110年5月28日公告修正COVID-19第三級疫情警戒標準及防疫措施裁罰規定，自110年5月26日起，民眾外出時應全程佩戴口罩，違反者，不再勸導逕予裁處。因而認定本件訴願人於110年5月27日外出時未全程佩戴口罩，未配合衛福部110年5月26日發布之防疫措施，已違反傳染病防治法第36條規定，尚不以經勸導仍未改善為處罰之要件。

B.爭議

臺北市訴願決定認定：「傳染病之疫情變化迅速，主管機關需監測疫情資訊，即時制定相關防疫措施以為因應，民眾就主管機關公布之相關防疫措施，亦應主動注意並確實遵守，以杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延。我國自COVID-19疫情升高以來，中央流行疫情指揮中心每日召開記者會公布疫情相關資訊及防疫措施，提醒民眾確實遵守，相關資訊亦經全國各大電視、網路、報紙等傳播媒體加以宣傳報導。是訴願人應知悉上開主管機關發布自110年5月26日起，民眾外出未全程佩戴口罩者，不經勸導逕予裁處之防疫措施，惟訴願人疏未注意，其就本件違規行為之發生，難謂無過失。」亦即，臺北市訴願決定書認為，記者會公布防疫措施應即日生效（5月26日），無需等待公告（5月28日）才生效。與高雄地院判決相同，都產生記者會後之公告究竟法效力為何之爭議。

（3）檢討

由上述可知，兩案都涉及防疫措施效力起始點之爭議，但兩案卻採不同觀點。高雄地院判決不以110年5月19日防疫記者會之發布為生效力，採衛福部110年5月21日公告之發文日期為生效日，與臺北市政府不同。不過，高雄地院並未直接指摘衛福部以公文往前溯及防疫措施效力之方式，不合法不溯及既往原則，只是直接說明其以公告發文日為生效力。但是對於高雄市政府之系爭防疫措施，則詳細論述其「為對人之一般處分，依行政程序法第100條第2項規定，該一般處分得以公告或刊登政府公報或新聞紙方式代替送達，又被告於系爭防疫措施公告當日，旋即以原告違反系爭防疫措施為由，對原告處以罰鍰處分，則原告顯然未享有相當期間得以對系爭防疫措施尋其任何救濟之機會，是本院於審理是否撤銷原處分之過程中，亦應得一併審究系爭防疫措施是否有無效事由或具有其他得撤銷之瑕疵，以符事理之平，附此指明。」

而臺北市訴願決定顯然認為，為杜絕疫情傳染及蔓延，維護國人的生命、健康安全，依據傳染病防治法所採取之防疫措施，縱使侵害受裁罰人民之財產權，仍得以召開記者會、發布新聞稿、透過傳播媒體宣傳報導之方式，完備其對人民發生法規拘束效力之程序要件。甚且，中央衛生主管機關得以遲延2天之公告，溯及記者會召開當日，立即對人民發生規範效力，並逕行裁罰。似乎受到先前最高行政法院96年度判字第43號判決「經該主管機關以發布新聞代替通知，即對受管制之人員發生效力」之「啟發」，因此認為發布新聞即以對外產生效力；發布公文之衛生福利部應該也是採取相同見解，所以會認為於公文中追溯法律效力係屬可行。

然而，正如臺北市訴願決定書之不同意見所言：「現行行政程序法雖未明文規定各種不同行政行為『公告』所應遵循之程式，然依據行政院今年8月19日審查通過法務部擬具之『行政程序法部分條文修正草案』中關於公告之修正規定：『區分公告事項之屬性，就涉及「實體事項、機關權限移轉、規範事件及對象係屬抽象一般」者，應公告於政府公報；涉及「程序事項、規範事件及對象係屬具體特定」者，應公告於機關網站（草案第2條之1、第2條之2）』。足證即令修正草案，都無任何一種行政行為，允許以記者會、新聞稿或傳播媒體宣傳報導方式，被認為足以取代或相當於公告。則在現行行政程序法之架構下，應更無將記者會、新聞稿或傳播媒體宣傳報導，認定為已完成公告程序之可能與空間。」

又再進一步觀察衛福部5月21日與5月28日之公告，均表明：「不服本處分者，得自本處分送達翌日起30日內，繕具訴願書逕送本部，並由本部函轉行政院提起訴願」，足證衛福部本身應將兩次公告都認定為行政處分。依據現行行政程序法第100條規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人……（第1項）。一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（第2項）。」與第104條第1項與第2項規定略以：「書面之行政處分自送

達相對人及已知之利害關係人起……對其發生效力（第1項）。……一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力……（第2項）。」，公告自應以送達或公告日起發生效力。倘若衛福部得以公告回溯發生效力，不但顯然與現行行政程序法規定不符，造成以「新處分」溯及既往地負面評價人民「已完成行為」之侵害人民權利之結果；同時也將形成先前指揮中心之記者會、疾病管制署發布之新聞稿、甚至傳播媒體之宣傳報導，已經該當行政處分要件，而後續公告，不論是5月21日或是5月28日者，性質上反而為「多此一舉」之書面記述公文之奇特結果。

肆、結論：生命價最高？

從2019年年底開始的世紀傳染病，嚴重地衝擊了世界各地，不論採取何種權力分立體制的國家，各有不同的因應對抗方式。我國曾經在疫情爆發的第一年呈現「世界模範生」形象，並以「Taiwan can help, and Taiwan is Helping！」⁴⁸強調我國精準防疫的經驗。然而，如此引以為傲防疫行政行為的背後，仔細抽絲剝繭，其實存有不符正當法律程序的行政寬容，或許看似保護了多數人民的生命權，但同時也犧牲了為數不少人民之財產權與人身自由，只可惜，在高舉防疫大旗之下，法院也似乎以生命價最高為其主要考量，對於應可嚴格審查的行政行為，輕輕放下，容許防疫行政行為寬鬆地限制人身自由與財產權，只在少數個別案件中，堅持法治國原則與正當法律程序。也許，尚難僅以本案討論之案例認證防疫行政下權力分立之明顯偏移，需要更多不同類型的案件進行分析；加上，管轄權移轉之不明確，也顯現防疫行政體系對單一由指揮中心掌握事

⁴⁸ 中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=2202>（最後瀏覽日：2024年4月11日）。

權之猶疑，仍偏向以承平時一般法治狀態因應層出不窮的防疫事務，避免緊急狀態偏移行政權獨大的疑慮。因此，本文暫且認為，我國防疫行政之權力分立模式，顯現出某種「自由誠可貴、生命價最高」之價值選擇，也寬待行政權之選擇，但仍尚難推論出我國權力分立模式已經偏移以行政權獨大之新模式。

參考文獻

1. 中文部分

- 王必芳（2021），初探法國COVID-19防疫的法制特點，收於：李建良編，研之得法——中央研究院法律學研究所成立十週年文集，頁503-548，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 李建良（2011），人身自由的憲法保障與強制隔離的違憲審查——釋字第690號解釋，台灣法學雜誌，186期，頁60-79。
- 邱文聰（2020），在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題，法官協會雜誌，22卷，頁128-145。
- 林明昕（2017），論剝奪人身自由之正當法律程序——以「法官介入審查」機制為中心，臺大法學論叢，46卷1期，頁1-86。
- 林超駿（2012），非刑事預防性拘禁之法官（院）保留——兼評釋字第690號解釋，月旦法學雜誌，207期，頁176-200。
- 許育典（2021），不同於憲法緊急狀態的法治國防疫措施——以法治國的國家保護義務為核心，月旦法學雜誌，314期，頁182-190。
- 陳仲麟（2020），從防疫出國禁令爭議再訪法律保留的疆界，法律與生命科學，9卷1期，頁1-37。
- 葉俊榮（2022），論公民憲政主義下的臺灣防疫模式，臺大法學論叢，51卷4期，頁1543-1596。

2. 外文部分

- Mérieau, Eugénie (2020), Pouvoirs de quarantaine et contentieux du confinement: quelques leçons d'Asie (le refus de l'État d'urgence), RDLF, n°48, <http://www.revuedlf.com/droit-constitutionnel/pouvoirs->

de-quarantaine-et-contentieux-du-confinement-quelques-lecons-dasie-
le-refus-de-letat-durgence/.

The New Separation of Powers under COVID-19 Epidemic Prevention:

Focusing on Jurisdiction and the Administrative Court's Review Approach

*Chin-Wen Wu**

Abstract

The outbreak of the COVID-19 pandemic has triggered a global public health crisis. In response, rather than issuing a constitutionally authorized emergency order, Taiwan relied on the “Communicable Disease Control Act” and swiftly enacted the “Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens” (also known as “Special Act for COVID-19”) to empower the Central Epidemic Command Center (CECC) to coordinate epidemic prevention efforts. The authority of the CECC derives from a dual legal basis: Article 17 of the Communicable Disease Control Act and the Disaster Prevention and Protection Act. However, certain epidemic prevention measures were still jointly issued by relevant competent authorities, indicating that jurisdiction was not entirely centralized within the CECC.

Moreover, the approach of administrative courts toward reviewing epidemic prevention measures exhibited a distinct trend compared to normal periods. Referring to Judicial Yuan Interpretation No. 690, which upheld epidemic control policies during the SARS outbreak, administrative courts, during the COVID-19 pandemic, demonstrated a lower intensity of judicial review. This shift was primarily driven by considerations of administrative expertise and the time-sensitive nature

* Associate Professor, College of Law, National Chengchi University.

of epidemic prevention measures. Additionally, the imposition of penalties and quarantine measures during the pandemic was granted broad administrative discretion under Article 7 of the Special Act for COVID-19, leading courts to adopt a more deferential stance toward administrative decisions.

This transformation in the functional separation of powers granted greater flexibility to the executive branch in managing the pandemic. However, it also raised concerns regarding the boundaries of administrative emergency powers and the protection of fundamental rights, highlighting the delicate balance between the rule of law and the separation of powers during a public health crisis.

KEYWORDS: public health crisis, COVID-19, judicial review intensity, administrative discretion, emergency powers.