

防疫戰爭中的損失補償： 要件與範圍的探討

The Damage Compensation During
the Anti-Epidemic Period:
The Approach of Its Elements and Scopes

周宇修 Yu-Shiou Chou*



摘要

今年2月25日，我國通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」，用以對疫情的擴散進行有效管制，並規定人民於符合一定要件下得請求損失補償。本文意在探討條例中關於請求損失補償之要件及範圍是否合理，並指出目前的規定仍有改善空間。

On February 25th this year, the Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens goes into effect in our country for having an efficient regulation on the pandemic outbreak, and offering people to apply for the indemnification where

*謙眾國際法律事務所律師暨資深顧問（Attorney-at-Law and Senior Consultant, Chen & Chou Law Firm）。本文所提出之觀點屬個人意見，不代表事務所之整體意見。

關鍵詞：特別犧牲（special scarification）、損失補償（indemnification）、衡平補償（social equity indemnification）

DOI：10.3966/241553062020060044004



the prerequisites are satisfied. This article would like to discuss about if it is reasonable for the elements and scopes of the indemnification under the Special Act, and points out that the Special Act could have room for improvement.

壹、前言

為因應新型冠狀病毒（下以世界衛生組織所用之COVID-19稱之）之疫情，我國在今年2月25日正式通過了「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（下稱紓困條例），用以對疫情的擴散進行有效管制。其中於紓困條例第3條第1項、第5條第1項、第9條第2項分別規定：「各級衛生主管機關認定應接受居家隔離、居家檢疫、集中隔離或集中檢疫者，及為照顧生活不能自理之受隔離者、檢疫者而請假或無法從事工作之家屬，經衛生主管機關認定接受隔離者、檢疫者未違反隔離或檢疫相關規定，就接受隔離或檢疫之日起至結束之日止期間，得申請防疫補償」、「為生產傳染病防治法第五十四條第一項規定之防疫物資，於必要時，各級政府機關得依中央流行疫情指揮中心指揮官之指示，徵用或調用其生產設備及原物料，並給予適當之補償」、「醫療機構因配合中央流行疫情指揮中心防疫需要而停診者，政府應予適當補償」。衛生福利部並依照紓困條例之授權分別訂定「嚴重特殊傳染性肺炎防疫物資之生產設備與原物料徵用調用作業程序及補償辦法」及「嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法」（下稱COVID-19隔離檢疫補償辦法）。

於本文寫作時，社會正在檢討一對英國情侶在我國居家檢疫時因對檢疫方式多有抱怨，導致中央疫情指揮中心以「有損我國之國際形象，且可能引起各界誤解，導致民眾不願配合隔



離檢疫措施，對我國防疫工作執行有不利的影響」為由，公告宣布取消其補償一事¹。此外，中央疫情指揮中心於4月9日因故要求全國各酒店及舞廳應停止營業²，對相關產業亦生衝擊，且未來亦可能發生在其他產業。本文基此，便以居家隔離及檢疫補償為核心，重新爬梳我國損失補償體系的發展，檢視紓困條例第3條第1項及隔離檢疫補償辦法關於損失補償之給付與否應如何操作，並同時探討目前損失補償範圍是否足夠之問題³。

貳、損失補償制度在我國的發展

一、公益犧牲補償或衡平補償

（一）公益犧牲補償之理論基礎與大法官解釋

損失補償雖未明文規定於我國憲法，但大法官於歷來的解釋則多次提及此一概念。於司法院釋字第336號解釋便首次提及，因特別犧牲而形成的損害應予補償，並以德文附註標記於特別犧牲四字之後⁴。顯見大法官於建構特別犧牲之概念時，最早係以德國法制作為參考對象。

學者紛紛指出，在德國，損失補償係從公用徵收制度為核

-
- 1 衛生福利部疾病管制署，來台外籍旅客透過媒體發表不實陳述，恐影響我國國際形象及防疫工作執行，故不予防疫補償金，<https://www.mohw.gov.tw/cp-4634-52480-1.html>（瀏覽時間：2020年4月11日）。
 - 2 衛生福利部疾病管制署，全國酒店和舞廳，自9日起停止營業，<https://www.mohw.gov.tw/cp-4633-52664-1.html>（瀏覽時間：2020年4月11日）。
 - 3 紓困條例第5條第1項、第9條第2項關於防疫物資徵用補償及停診補償規定，由於本文寫作時尚未發生高度爭議案件，限於篇幅，尚不在此次討論之範圍內。
 - 4 該號解釋理由書：「雖同法第49條至第50-1條等條文設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲（Sonderopfer）者，予以不同程度之補償。」

心往外擴展，並以特別犧牲理論作做為是否需要損失補償的區辨分水嶺⁵，範圍則從傳統的土地徵收擴及於類似徵收之干涉⁶。此外，整個損失補償體系，則從二分法的「應予補償之公用徵收」及「不予補償之社會義務」，發展到「應予補償之公用徵收」、「不予補償之社會義務」及「應予補償之財產權限制」。有學者認為，行政上損失補償制度之主要特徵係「因公益而特別犧牲」，因此，國家必須（特別是以立法之方式）給予人民一定之補償，始合乎憲法保障人民權益之意旨⁷。

而司法院釋字第400號解釋則是明確的將特別犧牲、損失補償與人民財產權及公共利益連結⁸，使之成為財產權核心概念之一，並在司法院釋字第564號、第577號解釋將社會義務帶入⁹。此一發展路徑即是承接了德國的二分法及三分法的發

5 李建良，行政法上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報，11卷2期，1999年5月，53-54頁；陳敏，行政法總論，十版，新學林，2019年11月，1207頁；吳庚，行政法之理論與實用，十三版，三民，2015年5月，743頁。

6 陳敏，同前註，1209頁。

7 李建良，損失補償，收錄於翁岳生主編，行政法（下），三版，元照，2006年10月，657頁。

8 該號解釋理由書：「惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」

9 該二號解釋理由書分別提及：「按上開規定所限制者為所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。再鑑於騎樓所有人既為公益負有社會義務，國家則提供不同形式之優惠如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第23條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與憲法保障人民財產權之規定並無違背」、「於菸品容器上應為前開一定之標示，縱屬對於品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，並可提供商品內容之必要訊息，符合從事商業之誠實信用原則與透明性原則，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。」



展，而開始成為我國損失補償體系的基本架構¹⁰。

（二）衡平補償？

李建良教授整理我國相關法制後指出，國家對於若干不屬於「特別犧牲」之損失，非不得基於「衡平性」或「合目的性」，甚至社會國原則之考量，給予人民一定之補償¹¹。許宗力大法官於司法院釋字第670號解釋之協同意見書亦提及所謂「社會補償」，觀其內容，亦應與前述李建良教授所稱之衡平補償相同¹²。綜合而言，衡平補償並非憲法之必然，而係立法者基於政策考量所制定。

二、干涉財產權或非財產權之補償

（一）觀察大法官解釋可知，大法官提及損失補償制度時，多與徵收進行連結，而將。吳庚大法官則認為，當吾人提及損失補償時，可區分為「徵收之補償」與「因公益犧牲之補償」。其差異在於，徵收係受損者為財產上法益，因公益犧牲則專指非財產權之受害而言¹³。陳敏大法官也指出，德國有所謂「犧牲請求權」（Aufopferungsanspruch），基於該思想，

10 張永健教授則另外提出一種三分法，即「合憲微小限制，不用補償；合憲重大限制，要補償；違憲限制，根本不能作」，並將微小限制、重大限制與否交由行政法院在個案中參考民法是否要求應予忍受而進行審查，並輔以經濟分析方式判斷。見張永健，怎麼樣的犧牲才夠特別？論管制性徵收，收錄於正當法律程序原則之憲法解釋（下冊），司法院大法官105年度學術研討會，2016年12月，165頁。

11 李建良，同註7。

12 「最後，對國家刑事補償責任的理論基礎，尚有主張社會補償（soziale Entschädigung）者，即國家本於社會國原則的精神，基於衡平性及合目的性之考量，就若干人民對國家並無請求權之損失，主動給予一定補償，藉以實現社會正義，此類社會補償給予與否，國家有完全的裁量空間，人民並無憲法上之請求權可言，補償額度亦為單純的政策考量，而不以當事人的實際損失為標準，最典型之類型為國家對於犯罪被害人及其家屬所受之損害所給予之救濟。」

13 吳庚，同註5，741頁。