

公共衛生緊急狀態 與行政法上的例外法制

The State of Emergency in Public Health and
the Exceptional Regulations in Administrative Law

黃源浩 Yuan-Hao Huang *



摘要

新型特殊冠狀肺炎或所謂嚴重特殊傳染性肺炎病毒的傳播，在法律制度中所造成的衝擊全面且難以應對。行政法制對於緊急狀態雖設有一般性原理原則，但基本上均係存在於個別之行政案件中。同時憲法緊急命令制度，仍繫諸於決定權者的政治判斷。因此在行政法總論與公共衛生法制上，面對疫情的緊急狀態，勢必給予行政機關權宜作為之空間，且解釋上應予以放寬。同時為避免濫權，應定期檢驗其有效性及合理性；行政機關之權宜作為時，亦應當有專業人士的合意決策。

It is a great shock to the legal system by COVID-19 or the spread of so-called severe acute respiratory syndrome

*輔仁大學財經法律系專任教授 (Professor, Department of Financial and Economic Law, Fu Jen Catholic University)

關鍵詞：行政裁量 (administrative discretion)、行政權 (executive)、依法行政 (administration according to law)、緊急狀態 (state of emergency)

DOI : 10.3966/241553062021040054005

coronavirus, which made it hard to react. Even though there might be some general principles for emergency in the Administrative Law, they belong to individual administrative cases. Moreover, the regulation for emergency in Constitution depends on the political decision of the decision-maker. Therefore, it is necessary to give the administrative agencies the possibility for the discretion in the field of the general theory of Administrative Law and of Public Health concerning to emergency due to the pandemic. The review of the norm-interpreting should be loose as well. Meanwhile, in order to avoid abusing rights, an regular examination on its validity and rationality should also be performed. Besides, administrative discretion should be made from the consensus decision by specialists.

壹、緒論：問題之提出

自2020年開年以來，全世界都因為新型特殊冠狀肺炎或所謂嚴重特殊傳染性肺炎病毒（下稱新冠肺炎）的肆虐，面臨著既存的社會、經濟、政治及法律體制風雨飄搖的現象。在驚濤駭浪的2020年過去以後，展望2021年，雖然新冠肺炎疫苗已經問世，但是這個人類社會前所未見的公共衛生重大衝擊，似乎仍然沒有在短時間內終結的機會。如此百年難得一見的公共衛生緊急狀態（l'état d'urgence sanitaire），不僅在幾乎所有國家的社會生活中造成全面且深遠的衝擊與影響，同時也對於人類社會的法律制度，特別是行政法，帶來了前所未有的論理及實務困難。例如，為避免疫情傳播而採取的各種措施，從法律保留的角度觀察恆常存在著合憲性的疑慮。同時，為因應疫情所採取的各種措施，即便得有立法規範之依據，也將經常面對著

規範內容是否清楚明確，或立法者對於行政措施之授權是否明確的各種質疑¹。

在這樣的前提之下，問題並不僅能被理解為現存的法律制度能不能有效地因應已經發生的問題，更在於這類人類法制經驗中少見的例外狀態（*circonstance exceptionnelle*），究竟應當在整體公共衛生以及行政法制中被如何理解？法治國家的公共法律秩序，究竟有沒有足夠的自我保護機制，面對不同類型的法秩序存續基礎挑戰？特別是除了公共衛生的相關法制建構以外，吾人能否透過這樣的事例得以反思行政法學在發展上的侷限？

伴隨著對應新冠肺炎病毒的傳播以及行政部門所採取的各種應對措施²，均足以在法律制度中提出難以解答的疑問。在這樣的理解之下，新冠肺炎病毒廣泛且快速的傳播方式是不是意味著，存在某種行政法學制度設想上不能解決的難題或者體制容有缺漏？吾人又可以從既存的行政法制度中，歸納整理出怎樣的制度原則宜作為未來法制發展的實用指標？這都是在行政法以及公共衛生相關法制上迫切應當解答的問題，而為本文問題意識之所在焉。

1 就此可以參見黃源浩，嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例與授權明確：與法國法的比較，月旦法學雜誌，303期，2020年8月，27-44頁。

2 這些應對措施包括（但不僅止於）對於國民行動自由之限制、強制檢疫措施的採取、隔離以及居家檢疫之施行甚至強制配戴口罩等。這些措施有些存在著成效成迷的情況而可能有比例原則的問題（例如無論有無接觸史一律居家檢疫、公共場所強制採取實名制。雖然法院最終接受了行政機關的見解，不過這仍可以參見針對SARS所進行的疾病管控發生的爭議案件在最高行政法院95年度判字第1651號判決中的討論）、有些存在著是否過度逾越立法授權的嫌疑（例如禁止醫護人員任意移居）。其中針對這類措施的法律規範依據有無足夠明確法律基礎、特別是涉及法律保留、規範明確之討論。同前註，29頁以下。