

論防疫措施致非財產上損害補償之性質

—以嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法為例

劉若眉*

目錄

壹、研究動機

貳、研究目的

參、研究方法與過程

肆、研究結果與問題討論

一、嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償之疑義

(一) 防疫補償法源

(二) 以給付行政之法理作為系爭防疫補償基礎未充足之處

(三) 小結

二、以行政損失補償作為系爭防疫補償性質不足之處

(一) 行政損失補償法理基礎

(二) 系爭防疫補償制度於公益犧牲請求權法理下不足之處

三、從社會補償法理檢視系爭防疫補償制度

(一) 社會補償法理

(二) 現行防疫補償具社會補償之內涵

(三) 小結

四、結論

參考資料

* 國立台北大學法律系碩士班公法組四年級，學號：710851205。

壹、研究動機

西元 2019 年末，嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情爆發，對我國的實質影響始於 2020 年 1 月，疫情迅速在全球擴散，迄 2020 年 5 月全球確診個案已達 600 萬餘人¹。政府在疫情期間，由傳染病防治法對應單位—中央流行疫情指揮中心，負責統籌協調我國防疫措施，擔當疫情期間疾病控制之重任。更於 2020 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(下稱新冠肺炎紓困條例)，作為疫情期間諸多防疫措施之主要法源，以彌補傳染病防治法於本次疫情期間之不足。為鼓勵人民配合防疫，及彌補人民因防疫措施所生之諸多權利受損，法明文訂立防疫補償制度，使受居家隔离、居家檢疫、集中隔离、集中檢疫者，及符合一定條件之照顧者，得申請一天 1000 元之防疫補償，系爭補償機制，於嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法(下稱防疫補償辦法)訂之，發布於 2020 年 3 月 10 日，溯及施行於 1 月 15 日。

然，防疫補償機制囿於給付行政之概念，未能體現人民於防疫措施上之犧牲。且其依法理係人民因國家高權行政而受有損害之損失補償，抑或國家基於自己責任承擔人民不利之社會補償，尚無法從立法理由中推得。故本研究以現行法律為基礎，嘗試釐清防疫補償之法理基礎，並以此建立人民因防疫措施所生非財產上損害之防疫補償請求權，及其所應涵蓋之範圍。

貳、研究目的

本研究目的在釐清防疫補償之法理基礎。蓋傳染病並非國家在時間長河下偶遇之單一個案，病毒潛伏於社群，若形成穩定之傳播鏈，疫情將再次肆虐。屆時各式限制人民權利之防疫措施必將再次被實施。從而，無論是釐清防疫補償性質為何？以及，探討補償是否為國家義務，人民是否享有主觀的補償請求權？凡此均為重要且在未來國家災害防治中，必然將再遇到之問題。固本研究擬以 2020 年

¹ 衛福部 COVID-19 防疫關鍵決策時間軸，截至 2020/5/31 日，台灣累積確診人數：442 人；國際累積確診人數：6,069,754 人，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/sp-timeline0-205.html>(最後瀏覽日：2022/10/27 日)

5月居家隔離與居家檢疫人數遠大於確診人數時期之防疫措施，作為探討依據，以了解防疫補償之性質與其應對照法理基礎。

參、研究方法與過程

就此目的釐清防疫補償之法理基礎本研究首先介紹防疫補償相關法條，並認為以傳統給付行政觀點檢視現行新冠肺炎紓困條例下之補償，有補償不足之問題，且就給付行政之立法，司法仍有介入空間。次以行政損失補償法理建構我國於人身自由面向上，有公益犧牲請求權之適用，且請求權依據植基於憲法人權保障，立法有義務予以相當合理補償。而後以社會補償法理檢視目前防疫補償制度，似能涵蓋目前防疫補償制度，且更以社會連帶觀補償照顧者之損失，並放寬受隔離檢疫當事人於訴訟上因果關係舉證困難。然而，防疫補償請求權係國家限制人民人身自由而至特別犧牲程度，立法基於憲法保障人權應有補償義務，雖可以社會補償觀點擴大國家擔保範圍，惟就人民人身自由本身損失應予重視。是本研究認為，防疫補償性質屬行政損失補償，補償範圍兼具社會補償法理，現行新冠肺炎紓困條例下防疫補償額度有修正空間。

肆、研究結果與問題討論

一、嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償之疑義

(一) 防疫補償法源

為杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延，而危及人民生命與身體健康，依據傳染病防治法第 48 條²，政府應採行適當之防治措施以為因應，並由中央主管機關就實施對象、範圍及其他應遵行事項訂立辦法。本次嚴重特殊傳染性肺炎流行期間，對疑似被傳染者或曾與傳染病人接觸者採行之防疫措施，有居家隔離、居家檢疫、集中隔離、集中檢疫等方式，其法源除以上開傳染病防治法為依據外，於 2020 年 2 月 25 日總統公布嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例(下稱新

² 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。」

冠肺炎紓困條例)，其中第 7 條³更訂有授權中央流行疫情指揮中心指揮官實施必要之應變處置或措施之權力。

防疫措施既為國家對人民實施之高權行政行為，對人民基本權利有一定程度之侵害，縱為合乎比例原則之合法行政行為，仍應對人民人身自由受限制之損害為合理補償⁴。是以，關於受檢疫者之補償，傳染病防治法於民國 96 年修正公布後迄今於第 53 條第 2 項肯認其所受之損失，給予相當補償。給付對象及範圍，嗣於 103 年公布施行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第 10 條始有明文，每人每日補償金額，由中央流行疫情指揮中心公告之。回顧 SARS 期間曾以嚴重急性呼吸道症候群防治條例授權內政部頒訂 SARS 強制隔離期間慰問金及死亡慰問金發給要點⁵，其中第二點以未感染而受強制隔離者每人每日 500 元之慰問金。而今日因應嚴重特殊傳染性肺炎而生之防疫補償，明定受居家隔離、居家檢疫、集中隔離或集中檢疫者，及符合一定條件之照顧者得申請防疫補償⁶，其相關規定授權由防疫補償辦法訂之，以每人每日 1000 元為額度，曾違反隔離或檢疫相關規定者不受補償⁷。

(二) 以給付行政之法理作為系爭防疫補償基礎未充足之處

若以行政法學上干預行政與給付行政之行政分類為前提，防疫補償其性質屬

³ 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 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命令或措施。」

⁴ 司法院釋字第 690 解釋理由書第 6 段：「惟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。」

⁵ 嚴重急性呼吸道症候群強制隔離期間慰問金及死亡慰問金發給要點第二點：「符合下列情事，經確認未感染嚴重急性呼吸道症候群者，由直轄市、縣（市）政府發給隔離慰問金，每日新臺幣五百元，最高上限為新臺幣五千元，並以發給一次為限：

（一）經衛生主管機關依本條例第八條第一項規定強制居家隔離、集中隔離或隔離治療。

（二）隔離期間未違反隔離之相關規定。」

⁶ 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 3 條第 1 項：「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。但有支領薪資或依其他法令規定性質相同之補助者，不得重複領取。」

⁷ 嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法第 4 條：「前條第一項防疫補償，每人按日發給新臺幣一千元。」

給付行政，則涉及之核心問題在於有限資源下，如何將資源為有效合理之分配於因防疫措施而受有損失者。大法官解釋第 485 號認為立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，自享有充分之形成自由。惟在釋憲實務上，立法形成空間、形成自由係展現司法自制的根本立場，以作為釋憲機關與立法者之間的權限分際。大法官認為立法者享有立法形成空間，通常係對其作為民意機關而具有直接民主正當性之肯認而予尊重，因而不干預民主多數的價值判斷⁸。如此而言，一旦系爭規定被認為屬立法形成空間的範疇，其侵犯基本權利的合憲性因釋憲機關之止步而不再受質疑。相反的，若已侵犯基本權利，立法形成空間在違憲審查過程中，自無進場可能⁹。是以，大法官縱調社會給付內容，立法者享充分形成空間，非因此而無審酌空間，仍得以比例原則、平等原則、相應審查基準為之，有介入之餘地。由此可知，防疫補償雖為給付行政之一環，立法享有充分形成空間，然並非即意味著司法不具審查空間，容與立法恣意形成¹⁰。

新冠肺炎紓困條例第 3 條第 3 項作為人民防疫補償之請求權基礎，其立法理由係參酌釋字第 690 號解釋，針對接受隔離檢疫者人身自由受到限制，而應予合理補償，家屬為照顧生活不能自理之受隔離檢疫者而請假，因生活經濟將產生影響，而得申請防疫補償¹¹。因配合防疫措施而受隔離、檢疫者，其人身自由遭到拘束，且有長達半月未能給付勞務，至該期間經濟安全受動搖，人民權利受侵害甚大。就補償額度而言，一天 1000 元之基準在基本工資原則之估算及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金額公告，而查此辦法第 10 條所述金額公告，說明中僅以當時基本工資為估算。

綜上，防疫補償範圍為人身自由受限制之非財產上損失及經濟安全損失，而補償額度僅以基本工資為標準且已支領薪資者不得領取，似乎將基本工資所代表

⁸ 黃舒芃，違憲審查中之立法形成空間，月旦法學雜誌，第 185 期，頁 43-46，2010 年 10 月。

⁹ 李建良，論立法裁量之憲法基礎理論，台北大學法學論叢，第 47 期，頁 211-212，2000 年 12 月。

¹⁰ 謝榮堂，災後重建之社會救濟，月旦民商雜誌，第 25 期，頁 27-29，2009 年 9 月。

¹¹ 立法院第 10 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，頁 83。

之最低生活需求，與人民經濟安全及人身自由受侵害，劃上等號。未能體現 14 天隔離期間，實質之基本權利侵害。另，違反隔離通知書規定者係未遵守行政法上義務，已得依傳染病防治法第 74 條裁罰之。未違反隔離或檢疫相關規定(防疫補償條例第 3 條第 2 項)作為補償對象限制¹²，反面解釋即不得申請補償，然依行政罰法，一行為不二罰原則，此規範應不具裁罰當事人之主觀意圖，非行政行為之制裁手段¹³。然以違反防疫規定全然否定當事人人身自由與經濟安全受損之事實，似有不當連結之處¹⁴。蓋違反防疫規定態樣繁多，人身自由非應違規而自始不受拘束，更遑論違反防疫規範與隔離期間無法從事勞動之經濟安全關聯。故，全有全無之補償模式，似乎未考慮人民未遵守防疫規定之可歸責程度及人身自由受限制程度，而予相應合理之補償。觀察上述種種，本文以為，立法基於給付行政之法理以其有充分形成空間，而未就補償性質、內涵與是否具補償義務慎思，造成人民受有基本權侵害卻無法得到相當補償。

(三) 小結

從新冠肺炎紓困條例第 3 條條文內容幾乎等同 SARS 強制隔離期間慰問金及死亡慰問金發給要點第 2 點，受強制隔離者發放規定相同，僅金額因相隔 17 年而有價額之不同。可得知政府仍以恩給制之思維發放防疫補償，並未視為國家義務。慰問金並非係補償私人所受基本權限制之損失，而係因應受損人之個人最低生活保障而為應急性發放¹⁵。然，大法官釋字第 690 號解釋表明人身自由受限制應予補償後，立法者僅修改立法理由之敘述，給付金額及發放限制考量因素均相

¹² 嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法第 4 條說明，略以人身自由受限或生活經濟受影響，而予補償。故吾人以為對照前者權利侵害程度，未遵守檢疫或隔離通知書明列事項者，皆屬違反防疫相關規定，不得領取補償；後者只要領有薪資者或類似對價關係者即不得領取補償未遵守檢疫或隔離通知書明列事項者，皆屬違反防疫相關規定，不得領取補償。

¹³ 一事不二罰，多重處罰禁止原則。我國雖未明文於憲法，但以人民基本權利觀之，限制人民權利應合於比例與罪責相當性以符合法治國原則，以此導出一事不二罰原則。參照李震山，行政法導論，頁 397，三民書局，修訂 10 版，2014 年。

¹⁴ 不當連結禁止原則，行政機關為達行政任務之目的與手段需有合理正當之關聯性。此為法治國家之派生原則，含有國家行為不得恣意，防止國家濫用公權力之思維。此原則明文於行政程序法第 93 條附款與第 137 條行政契約之規範，於其他行政行為亦有適用之。參照莊國榮，行政法，頁 38-39，元照出版公司，2013 年。

¹⁵ 蔡秀卿，災害救助與給付行政，行政救濟、行政處罰、地方立法論，頁 414-419，元照出版公司，2001 年。

同，可得知，立法仍秉持民國 92 年慰問金之思維。本文認為，現行防疫補償之性質僅以給付行政為依據，而致有補償不足或補償缺陷之疏漏，是於後續文章中探討防疫補償性質之法理基礎，以建立國家於隔離檢疫措施下之防疫補償義務，嘗試修正現行法下防疫補償規定之不足。

二、以行政損失補償作為系爭防疫補償性質不足之處

國家因公權力行為致人民權利受損，而為之給付，可能涉及憲法第 24 條所提及之國家賠償範疇，惟其涵蓋面向僅限於國家因違法行政行為所致生之損害應予賠償，就合法行政行為所生之損害不在憲法第 24 條涵蓋範圍內。防疫措施係國家基於防止疫情傳播之合理目的而為限制人民權利之行政行為，與國家賠償中，因違法行為而受之損害應予賠償有所不同，因此所生之補償性質，應以行政損失補償觀之。

(一) 行政損失補償法理基礎

基於國民主權原則，國家權力來自人民，國家為人民而存在，因此國家對人民生命、身體、自由、財產等基本權利保障，負有重要責任¹⁶。就公法責任，依行政行為主動與被動，分為積極責任與消極責任¹⁷。積極責任，謂人民受損害或損失之原因，非直接來自高權行政，而國家基於社會連帶與社會國¹⁸之理念，由國家主動填補人民之損失。消極責任，則是公權力行為直接導致人民權利受損，經人民請求，由國家被動就損害予以賠償與損失予以補償，包含賠償責任、補償責任與無法明確歸屬兩項責任之其他公法上補償或賠償責任之第三部分¹⁹。

¹⁶ 陳慈陽，憲法學，頁 165-167，元照出版公司，2005 年。

¹⁷ 李震山，論行政損失補償責任—以行政程序法之補償規定為例，損失補償、行政程序法，頁 121-125，元照出版公司，2005 年。

¹⁸ 社會國原則，來自社會福利國家思想，為我國憲法未明文之原則。其理念在於國家有義務調合社會以符合公平正義的社會法秩序，即保障人民經濟安全、消弭人民生活困窘與去除對某一族群或身分人民之差別待遇。我國就社會福利原則由憲法基本國策與與憲法增修條文第 10 條分別有相應之憲法委託。再以憲法明文列舉之基本權，如：第 15 條生存權之保障，可知我國有社會國原則之憲法意旨已成通論。參照法治斌、董保城，憲法新論，頁 82-84，元照出版公司，5 版，2012 年。

¹⁹ 就第三部分責任，學界仍缺乏共識，該部分至少包含公法上債之責任、回復原狀、結果排除或即時救護責任。同註 17，頁 125-126。

行政損失補償係指行政機關基於公益目的，合法實施公權力，致人民生命、身體或財產權受損，而由國家予以適當補償之機制，與國家賠償針對公務員因故意或過失，違法侵害人民權利所生之賠償責任不同²⁰。人民權利固然受憲法保障，然基於社會連帶觀點，人民於行使權利時，依法律仍負有一定程度之社會義務。是以，行政機關基於公共利益，依法行使公權力，造成人民生命、身體或財產損失時，如該損失屬社會義務之範圍，人民自應忍受，不生補償問題；反之若行政機關之行為對人民造成之損失，超過其忍受範圍，非屬社會義務範疇，即構成特別犧牲，國家應予合理補償，始合乎公平原則²¹。

我國行政補償制度在法規或學理上，參酌德國法理配合我國各項法制以建構行政補償體系。憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，然財產權並非絕對權利，如同其他基本權受憲法第 23 條比例限制。基於財產權限制而生之損失補償，有徵收補償及類似徵收補償兩種。徵收制度本於憲法第 143 條公用徵收之用語，即古典意義之徵收制度，專指基於公共利益之需求，由國家以強制手段取得人民財產權，並給予財產權人相當補償。其徵收標的原則上僅限於土地，不包含其他公私法上有財產價值之權利²²。類似徵收補償是以財產權特別犧牲作為獨立之損失補償原因，其理論架構可由大法官釋字第 336 號解釋、第 400 號解釋、第 440 號解釋建立，於釋字第 336 號首度出現特別犧牲之名詞，基於財產權社會義務，主管機關於都市計畫程序中，對土地尚未徵收或購買之保留期間對所有人所生之不利益，會隨著時間延長生遞增結果，此種財產權持續性限制對權利之個別侵害，如以達特別犧牲程度，自應予補償²³。是以，對財產權使用收益之限制，如形成

²⁰ 國家就行政損失補償責任並無憲法明文，公權力無不法，但基於法治國原則、基本權保障與平等原則，國家應予適當補償。此種相當程度補償，表彰於人民對國家附有一定程度之社會義務，而餘個基本權利有符合比例之容忍義務。若超越容忍義務而成特別犧牲時，有損失補償之請求權。參照董保城、湛中樂，國家責任法，頁 6-7，元照出版公司，2 版，2008 年；李震山，同註 13，頁 597-598。

²¹ 李建良，行政法上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報，第 11 卷第 2 期，頁 34-35，1999 年 5 月。

²² 陳敏，行政法總論，頁 1198-1200，新學林出版公司，9 版，2016 年。

²³ 蔡震榮，徵收侵害與損失補償，損失補償、行政程序法，頁 112-113，元照出版公司，2005 年。

因公益而特別犧牲，國家自應依法律規定予以補償。

就非財產上損害是否有行政補償之必要性及可能性，有論者以為，國家實施公用徵收以公權利剝奪人民土地所有權時，應給予補償，在其他人民因國家行使公權力而受有特別犧牲之情形，亦應予補償，始能充分保障其權益²⁴。似以平等權之角度認對非財產權受侵害之人民肯定其犧牲請求權，即公務員行使公權力，合法執行職務之行為，其附帶效果侵害人民權益時，亦應予補償，如法律規定對當事人構成不合理之負擔時，應有補償之配套，否則該規定違憲而無效。亦有論者以為²⁵，除財產權上損失外，因國家行為而造成損失者，尚包括其他權利，如生命、身體即健康權等，對於此類權利之干預如構成特別犧牲者，應予補償，始合乎憲法保障人民基本權利之意旨。似以憲法基本權利保障為依歸，如限制人民基本權利而構成特別犧牲，即非合乎憲法第 23 條基本權合理限制，除非予以補償，否則該規定有違憲疑慮。非財產上損失補償具必要性，而以特別犧牲為基礎理論，論述方式雖有不同，但結果為相似，以公益犧牲作為損失補償之請求權基礎。現行行政法中亦有非財產上損失補償之相關規定²⁶，如行政執行法第 41 條，執行機關依法即時強制時，遭生命、身體或財產特別損失者，得請求補償，而警察職權行使法第 31 條亦有相似規定。

(二) 系爭防疫補償制度於公益犧牲請求權法理下不足之處

1. 防疫補償屬公益犧牲請求權一環

非財產上損失之行政補償於學理之爭中多已肯認，憲法實務中就防疫補償所涉及之人身自由限制之補償也有解釋在案。釋字第 670 號解釋理由書謂，人民受憲法第八條保障身體之自由，乃行使其憲法上所保障其他自由權利之前提，為重要基本人權，尤其應受特別保護。是特定人民身體之自由，因公共利益受公權力之合法限制，而有特別情形致超越人民一般情況下所應容忍之程度，構成其個人

²⁴ 同註 22，頁 1200-1201。

²⁵ 同註 21，頁 60。

²⁶ 同註 23，頁 107-110。

之特別犧牲者，自應有依法向國家請求合理補償之權利，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之意旨。釋字第 690 號解釋，亦提及受強制隔離處置時，人身自由即遭剝奪，應對受隔離者予以合理補償機制。上開兩釋字雖均與人身自由受限制之補償有關，然前者係刑罰權實施錯誤而生之補償，與後者為國民生命、身體健康而為之限制，有目的上根本差異。本文以為，人身自由限制超越忍受範圍構成特別犧牲而予補償，不應區分目的。對當事人而言，不論原因，人身自由受限制之本質相同。

此種因公益而生之特別犧牲，人民應有權要求國家損失補償，此種權利已具備人權品質²⁷，非僅為學理上之討論，立法者具有補償義務，非僅是對人民伸出援手之德政而帶有恩惠性色彩。此種人身自由特別犧牲情形，補償範圍不能僅是象徵意義，由國家立法衡量²⁸。司法院解釋既得從財產權之保障得出特別犧牲應予補償之結果，將補償依據由法律層面提升至憲法層級，同理於人身自由保障中，亦可得出因公益而特別犧牲其人身自由之利益應給予補償之相同結果。除人身自由外，尚可從憲法原理原則中之平等原則觀之，人民因公益而犧牲，已逾越社會通常觀念所能容忍之程度，即形成實質不平等，若不予補償，構成基本權利之侵害²⁹。故人民因人身自由受有特別犧牲，而具國家補償之公益犧牲請求權，係依憲法上人身自由保障及平等權作為基礎，立法有義務予以合理補償。

新冠肺炎紓困條例第 3 條第 3 項就隔離檢疫者應予補償，其立法理由以釋字第 690 號人身自由限制應予補償為由³⁰，可知，防止傳染病蔓延雖具有公共利益。惟以此為由，使疑似感染者及曾接觸感染者人身自由拘束 14 天，雖為防疫政策上之必要措施，卻已使人民之人身自由受有非忍受限度內之特別犧牲。尤其，居

²⁷ 司法院釋字第 670 號解釋李震山大法官協同意見書，頁 11。

²⁸ 司法院釋字第 670 號解釋許宗力大法官協同意見，頁 5-7。

²⁹ 同註 27，頁 7-9。

³⁰ 嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法第 3 條第 3 項，立法理由：「受隔離或檢疫者及照顧者，配合防疫措施，其人身自由受到限制，或因雇主未給付請假期間薪資，生活經濟將產生影響，爰參酌基本工資原則估算及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公告金額定之」

家隔離案件截至 109 年 5 月 25 日居家隔離人數清零前³¹，多達 9300 多人，呈現陽性反應者僅 115 例，更遑論居家檢疫者以由國外入境者為規範主體，其影響時間將更長久人數也會更多，目前係 7500 多人，陽性反應者 150 例³²。上開數據表示，受人身自由限制之絕大多數人未受感染，而遭拘束 14 天，不僅須配合國家防疫政策，如有違反恐面臨傳染病防治法之鉅額罰鍰，且長達半個月拘束於家中或防疫旅館中，不僅無法正常與人接觸，更因無法給付勞務而有經濟安全受損之虞，其為公益之犧牲不可謂不大。是以，防疫補償並非僅國家恩惠性給予，而係基於憲法上人身自由之保障及平等權之意涵，而使人民有此公益犧牲請求權作為憲法上損失補償之依據，立法有義務予人民就防疫期間之損失為相應合理之補償，而何謂相應與合理亦為此請求權之重要內涵。

2. 適用公益犧牲請求權之問題

(1)行政損失補償補償範圍之法理

損失補償之原理應以合理相當之補償為原則，雖不排斥但也不強調完全或絕對之補償。公公益衡平下所為之補償，一方面需考量當事人應盡之社會義務及其客觀損失程度，另一方面需考慮公益目的及國家財政負荷及社會評價，而涉及之具體個案，尚須就其本質差異，異其補償以求個案實質平等³³。補償上限以行政程序法第 120 條第 2 項³⁴權利存續所得之利益為限，於此上限之內應以基本權保障之角度衡量，視基本權受拘束強度及社會狀況如民情、社會期待或財源而有所不同，以彌補人權保障之漏洞³⁵。就合法公權力造成人民特別犧牲，其補償之經費係由全民共同承擔，在追求個案正義過程中，須合乎誠實信用、衡平性、合比

³¹ 衛福部疾病管理屬新聞，<https://www.mohw.gov.tw/cp-4632-54046-1.html>(最後瀏覽日：2022/10/28)

³² 衛福部 COVID-19 統計專區，<https://sites2020..google.com/cdc.gov.tw/2019ncov/taiwa>(最後瀏覽日 2022/10/28)。

³³ 王珍玲，農作物改良補償標準與補償相當性原則，月旦法學教室，第 202 期，頁 38-39，2019 年 8 月。

³⁴ 行政程序法第 120 條：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。」

³⁵ 同註 23，頁 154-156。

例性，不得逕以財源不足作為不與補償之理由，以達於個案中保障人民基本權利之終極目的³⁶。

損失補償填補之範圍除有相當補償原則適用外，亦有過失相抵原則之適用，其理論依據來自衡平性原則之概念，蓋任何人應為自己之行為負責，不得將自己過失行為所生之損害轉由他人負擔³⁷。過失相抵概念之適用，旨在謀求加害人與被害人之間之實質公平，亦涉及誠實信用原則。釋字第 670 號理由書謂，為避免補償失當或浮濫等情事，受害人對損失之發生或擴大，如有可歸責事由，故得審酌不同情狀而排除或減少其補償請求權，惟仍須於比例原則之限度內。是以有民國 100 年刑事補償法之通盤檢討，同法第 7 條³⁸受害者具可歸責事由而使補償金顯然過高時，得依一定標準於相應範圍內決定補償金額。

(2)現行防疫補償規範與法理未合之處

依上開所述，新冠肺炎紓困條例第 3 條係立法基於憲法保障人民人身自由意旨，而訂立之損失補償請求權。補償範圍之規範本文大致區分為三，首先補償金額根據補償辦法為一天 1000 元；其次，申請條件須未違反隔離檢驗相關規範，內容為傳染病防治法及隔離通知書上規定；最後，申請限制為有支領薪資或依其他法令規定性質相同之補助者，不得重複領取。

就補償方式而言，立法選擇以金錢為之，補償範圍依據補償相當性原則，應根據個案損失情形異其處理，惟系爭條例以定額 1000 元，難以符合個案損失範圍。蓋人身自由受拘束 14 天，除人身自由本身遭剝奪外，附隨而生之無法提供

³⁶ 李惠宗，特別犧牲之損失補償—從法學方法論談既成道路的徵收補償訴訟，損失補償、行政程序法，元照出版公司，頁 83-84，2005 年。

³⁷ 張瑋心，論「冤獄賠償」之法律性質—釋字第 670 號評析，法學新論，第 30 期，頁 93-94，2011 年 6 月。

³⁸ 刑事補償法第 7 條：「補償請求之受害人具有可歸責事由者，就其個案情節，依社會一般通念，認為依第六條之標準支付補償金顯然過高時，得依下列標準決定補償金額：
一、羈押、鑑定留置、收容、徒刑、拘役、感化教育、拘束人身自由保安處分及易服勞役執行之補償，依其執行日數，以新臺幣一千元以上三千元未滿之金額折算一日支付之。
二、罰金及易科罰金之補償，依已繳納罰金附加依法定利率計算之利息返還之。
三、易服社會勞動執行之補償，依其執行折算之日數，以新臺幣二百元以上五百元未滿之金額折算一日支付之。
四、沒收、追徵、追繳或抵償執行之補償，其已拍賣者，依賣得價金附加依法定利率計算之利息支付之。」

勞務導致經濟安全受有損失，故金錢補償之範圍應涵蓋二者。然現行 1000 元補償係以基本薪資原則為標準，基本薪資背後隱藏之法理為個人最低生活水準之保障，似可得出現行補償範圍為人身自由拘束後所生經濟安全損失，未及於人身自由受損之補償。申請限制為有支領薪資者不得領取，似可得知補償範圍為人身自由受拘束導致之經濟安全損害，否則何以有支領薪資者不得就其人身自由受損請求補償。

以未違反防疫規定作為申請防疫補償之資格，似以釋字第 670 解釋所謂為避免補償失當或浮濫而為之限制，其法理可能以過失相抵體現衡平性原則及誠實信用原則。違反防疫規定之受隔離者，其受有之基本權限制可能因違反規定而較遵守規定者小，惟仍應依其可歸責程度比例限制之。現行不論程度一律排除於補償申請之列，不符人民人身自由受拘束所生之特別犧牲應予補償之憲法要求，以實現憲法保障人民身體自由及平等權之意旨。

綜上，若以公益犧牲請求權具有憲法基礎觀之，現行補償水準恐有違憲法對人權之保障，人民依其基本權受拘束所生之損失，得以憲法上損失補償請求權作為請求基礎，請求國家補償未合理填補之部分。

三、從社會補償法理檢視系爭防疫補償制度

新冠肺炎疫情蔓延全球，傳染病本身為因應疫情擴散而為之防疫措施，通常不具可歸責性且疫情之發生亦不具可預測性，所造成之損害具有大規模及嚴重性。面對上述特徵，似難以傳統國家責任制度中國家賠償與損失補償之概念處理之。故而本文嘗試以社會補償法理檢視本次新冠肺炎紓困條例之防疫補償制度。

(一) 社會補償法理

國家本於社會國原則以社會連帶、所得重分配為基礎建立社會安全制度，社會補償即為社會安全制度四大領域中之一環，基於國家整體及社會衡平予受害者相當之補償³⁹。社會補償之目的在填補個人損害而非財產上損害，給付之法理基

³⁹ 同註 10，頁 29。

礎為國家對受害者之擔保義務。社會補償亦強調因果關係，所受損害必須符合特定事件或原因，且損失係因該原因所致者始獲補償，以給付條件限縮補償範圍，使國家責任之落實不至於無限上綱，卻可有別於傳統國家責任，囿於損害賠償之法理⁴⁰。社會補償發生之情形，以損害發生原因為基礎，區分為特別犧牲情境之補償，以彌補人民因負有一定法定義務所生之傷害；其他社會制約之補償，係社會整體連帶責任所生之補償；最後則是基於社會道德原因之補償⁴¹。我國就社會補償相關立法，參酌上開法理對照我國現行法制狀況，可區分為政治或戰爭相關補償，如二二八事件之補償；依法防止危險發生之損失補償，如預防接種損害之補償；及依社會連帶責任所生之補償，如藥害救濟之補償⁴²。

社會補償制度有別於傳統國家責任，其透過個別法律訂立擴大國家保障之範疇，就國家所策動之政策、國家消極不作為致人民基本權利受損或人民因國家鼓勵之公益行為而犧牲為補償⁴³。其補償原因，非以國家行為與人民損害間有因果關係為要件，要因行為之要求僅在結果或原因為法定所欲補償之標的而已，補償與否純以社會國原則為指導精神，立法不具有補償義務，補償與否之立法裁量空間大，政策上具有濃厚施恩性色彩⁴⁴。就補償範圍而言，則以象徵意義居多，由立法自行衡量，不以完全填補為必要。

(二) 現行防疫補償具社會補償之內涵

1. 社會連帶原則作為防疫補償之法理基礎

社會連帶原則是把社會所有成員視為一個整體，一個人受到危難或損害，全體也必然受影響，而這種同舟共濟、共榮共辱之思維，運用於社會法制下，強調團體成員間之互助與所得重分配，以體現社會成員間相互依賴分工的真正意涵⁴⁵。

⁴⁰ 林谷燕，社會法的概念、範疇與體系，社會法，頁 37，元照出版公司，2016 年。

⁴¹ 鍾秉正，社會補償法制建構—國家責任新視野，「社會行政法制」行政院 99 年度法制研討會實錄，頁 8-10，2010 年 12 月。

⁴² 同前註，頁 16-17。

⁴³ 鍾秉正，從社會補償法理看藥害救濟—兼評台北高等行政法院判決 104 年度訴更二字第 30 號，月旦法學雜誌，第 265 期，頁 222，2017 年 6 月。

⁴⁴ 同註 20，頁 4。

⁴⁵ 謝榮堂，社會法治國與社會分配正義，華岡法粹，第 30 期，頁 53-54，2003 年 12 月。

在社會補償體制下，社會連帶原則展現於代表全體國民之國家，以稅收作為財源基礎，對於遭受損害之人民予以補償。不同於傳統國家責任體系中以侵權行為法理為基礎，而係追求社會整體資源或風險分配公平的分配正義，與追求個別行為的補償正義觀，顯有不同⁴⁶。

在防疫損失補償上，以社會連帶之思維，在面對人人都可能遇到之感染風險與配合防疫措施之需求時，提供給付以分攤受有損失之虧損。社會連帶下之損失補償以需求為基礎，凡因防疫措施或疫情影響而受有損害需要補償時，予以適當資源使其能維繫生活。而根據疫情之特性從社會連帶理論出發，以社會國原則為補償基礎，其優點有能迅速有效之救濟，以類型化給付標準或標準化給付，無須個案審酌因果關係、損失範圍等；以需求作為補償基礎，不至於因少數個案請求龐大賠償金額，而使補償經費失衡；擺脫民法損害賠償法理，蓋因民法力求尋找主要肇事者，而疫情發生通常難以歸責，且防疫措施之施行難謂國家故意造成人民損害⁴⁷。根據社會補償發生之原因，因防疫之隔離檢疫措施係國家為全民生命身體安全而策動之行為，使疑似傳染者與曾與傳染者接觸之人民負有配合防疫之行政上義務。所致生之損害，可基於特別犧牲及社會制約之觀點落實國家之擔保義務。

2. 現行法下防疫補償之合理性

(1) 以人身自由受拘束者為補償對象

以社會補償法理檢視現行防疫補償制度，因社會補償立法具有強烈政策選擇空間，社會國原則僅提供國家補償一個憲法上依據，補償範圍、內容、對象等，容予立法形成。是以，以社會補償法理所建置之防疫補償制度觀之，新冠肺炎紓困條例第 3 條第 1 項凡因居家隔離檢疫、集中隔離檢疫者，均得申請防疫補償可迅速填補人民之損害，無須經過繁瑣之訴訟程序，個案認定損失填補範圍，且一

⁴⁶ 謝榮堂，社會法治國之社會安全法制，月旦法學教室，第 10 期，頁 125-126，2003 年 8 月。

⁴⁷ 整理自：廖元豪，災害救助與現代型損失補償—憲法與政策層次之檢討，損失補償、行政程序法，元照出版公司，頁 205-212，2005 年。

且符合法定原因者，不需經其他民事損害賠償之法理審酌，即可認定符合給付條件，政府直接撥款補償。而為免補償範圍過大、國家財源基礎無法負荷，視需求予以資格限制，新冠肺炎紓困條例第 3 條第 1 項但書有支領薪資或依其他法令規定性質相同之補助者，不得重複領取；違反防疫規定者亦無法申請。就補償對象於社會政策立法⁴⁸下，具相當理由即得限制。依此理念可能因當事人違反防疫規定，其所受損失之程度無法與遵守規定者相比擬，故較無補償需求，而予以排除，排除理由與對象尚可預期與連結，仍在立法形成空間內。

(2)以照顧者為補償對象

家屬，照顧生活不能自理之受隔離檢疫者而請假或無法從事工作者，得申請防疫補償，而照顧者條件於防疫補償辦法第 2 條第 3 項⁴⁹定有明文。雖照顧者並非因政府防疫措施而直接造成損失，惟基於社會衡平法理，對兒童、具長照需求之失能者與身心障礙者等，其受人身自由拘束於家中，勢必需要家屬予以生活上扶助，始能於遵守政府防疫措施之同時維持其生活水準，則其照顧者於這 14 天內即無法正常提供勞務換取薪資。處於弱勢之人民於國家政策下所受之影響也較鉅，而依社會連帶原則，全民本於社會共同體之思維，一同承擔社會風險，使弱勢群體於相同風險下，承受較大之損失能受到補償，故除直接受損之受隔離檢疫者得申請補償外，照顧之家屬亦得申請之，但以一人為限⁵⁰以免補償範圍過大。

⁴⁸ 司法院釋字第 767 號解釋理由書：「本院解釋對於社會政策立法，因其涉及國家資源之分配，向來採取較寬鬆之審查基準（本院釋字第 485 號及第 571 號解釋參照）。關於藥害救濟之給付對象、要件及不予救濟範圍之事項，屬社會政策立法，立法者自得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，為妥適之規定，享有較大之裁量空間。」

⁴⁹ 嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法第 2 條第 2 款：「前項第二款所定生活不能自理之受隔離或檢疫者，應符合下列情形之一：

- 一、依長期照顧服務法第八條規定接受長期照顧需要等級評估，其失能等級為第二級至第八級者。
- 二、經神經科或精神科醫師出具確診為失智症之診斷證明書者。
- 三、接受社區照顧服務或個人助理服務之身心障礙者。
- 四、所聘僱之外籍家庭看護工，經醫師確診罹患嚴重特殊傳染性肺炎或其他因素不能提供服務，需由家屬照顧者。
- 五、國民小學學童或未滿十二歲之兒童。
- 六、就讀國民中學、高級中等學校或五年制專科學校前三年級之身心障礙者。
- 七、其他經中央衛生主管機關認定者。」

⁵⁰ 嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法第 3 條第 3 項：「同一受隔離或檢疫者之照顧者，請領防疫補償時，每日以一人為限。照顧者如同時為受隔離或檢疫者，於同一照顧期間或

(3)小結

若政府係以社會補償法理建構防疫補償法制，則因其補償範圍具有象徵性，補償要件亦有相當立法形成空間，現行新冠肺炎紓困條例所形成之補償制度，與法難調有不合之處。藉此，提供我國在防疫措施侵害人民權利時，能有制度性補償之思維，使國家擔負人民利益損失之責任，避免淪於一次性之恩給性給付。

四、結論

防疫補償請求權係基於憲法人身自由及平等權保障，而現行防疫補償之立法融合社會補償法理，以社會衡平角度納入照顧者之補償，及以法定原因為給付要件，免除人民受有損失之因果關係辯證，使人民得以迅速有效的獲得填補。是防疫補償性質縱為行政損失補償下公益犧牲請求權，在法制上以社會補償理念建構之。人民因社會連帶原則而獲補償或免除舉證責任，乃政府政策形成自由，在保障憲法人權之虞亦顧及人民對經濟生活之安定感。

然現行新冠肺炎紓困條例根據上開防疫補償性質之論述，容有修正空間。首先，受居家隔离、居家檢疫、集中隔離或集中檢疫者，其補償具憲法上基礎，補償內容除人身自由本身外兼含經濟安全動搖，故以一天 1000 元之基本工資原則之給付，尚有商討餘地⁵¹。其次，凡違反傳染病防治法或防疫隔離通知書規定者一律不得申請，似違反比例原則已如前述，應根據違反程度之差異異其補償水準。末以，雇主已給付薪資者不得申請，應屬立法錯誤。蓋使受居家隔离與檢疫者人身自由拘束之加害人為政府，雇主非因承擔政府之擔保責任而給付薪資，就人身自由本身之補償仍應給付，薪資可替代之部分僅由經濟安全補償。綜上，受人身自由拘束當事人之補償，尚能重新檢討補助對象與範圍，並將給付基準補充於傳染病防治法第 53 條第 3 項，則往後遇有類似情形方有法可依。就照顧者補償部分，因補償內涵無人身自由部分，屬社會連帶下之衡平責任，其補償金額應與受

同一受隔離或檢疫期間，防疫補償僅得擇一請領。」

⁵¹ 刑事補償法同屬對人身自由拘束之補償，雖拘束程度與情狀不一，然其補償額度與防疫補償金額有明顯差異。刑事補償法第 6 條：「羈押、鑑定留置、收容及徒刑、拘役、感化教育或拘束人身自由保安處分執行之補償，依其羈押、鑑定留置、收容或執行之日數，以新臺幣三千元以上五千元以下折算一日支付之。」

拘束之當事人不同，現行法以防疫補償辦法第 4 條為同為一天 1000 元之補償金額，就金額似屬倉促立法有修正空間。

最後，為防止疫情蔓延屬全民共同責任，人民主動配合防疫政策，政府應感謝人民全力配合政府政策，不應將人民對公益之奉獻視為其義務，亦不該使私益奉獻於公益之思想無限上綱。補償面向應於傳染病防治法中明文並設立給付基準，不能僅是恩給制之機械式補貼，且補助金額應隨疫情發生之社會經濟狀況適時調整，重視人民為公益之犧牲，為當代政府之責任。

參考資料

書籍

台灣社會法與社會政策學會，社會法，元照出版公司，2 版，2016 年。

李震山，行政法導論，三民書局，修訂 10 版，2014 年。

法治斌、董保城，憲法新論，元照出版公司，5 版，2012 年。

莊國榮，行政法，元照出版公司，2013 年。

陳敏，行政法總論，新學林出版公司，9 版，2016 年。

陳慈陽，憲法學，元照出版公司，2 版，2005 年。

董保城、湛中樂，國家責任法，元照出版公司，2 版，2008 年。

專書論文

台灣行政法學會，損失補償、行政程序法，元照出版公司，2005 年。

台灣行政法學會，行政救濟、行政處罰、地方立法論，元照出版公司，2001 年。

期刊

王珍玲，農作物改良補償標準與補償相當性原則，月旦法學教室，第 202 期，2019 年 8 月。

李建良，行政法上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報，第 11 卷第 2 期，1999 年 5 月。

李建良，論立法裁量之憲法基礎理論，台北大學法學論叢，第 47 期，2000 年 12 月。

張瑋心，論「冤獄賠償」之法律性質－釋字第六七 0 號評析，法學新論，第 30 期，2011 年 6 月。

黃舒芃，違憲審查中之立法形成空間，月旦法學雜誌，第 185 期，2010 年 10 月。

謝榮堂，災後重建之社會救濟，月旦民商雜誌，第 25 期，2009 年 9 月。

謝榮堂，社會法治國之社會安全法制，月旦法學教室，第 10 期，2003 年 8 月。

謝榮堂，社會法治國與社會分配正義，華岡法粹，第 30 期，2003 年 12 月。

鍾秉正，社會補償法制建構－國家責任新視野，「社會行政法制」行政院 99 年度法制研討會實錄，2010 年 12 月。

鍾秉正，從社會補償法理看藥害救濟－兼評台北高等行政法院判決 104 年度訴更二字第 30 號，月旦法學雜誌，第 265 期，2017 年 6 月。

其他資料

司法院釋字第 670 號解釋李震山大法官協同意見書。

司法院釋字第 670 號解釋許宗力大法官協同意見書。

立法院第 10 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5250&pid=192196>。

衛福部 COVID-19 防疫關鍵決策時間軸，

<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/sp-timeline0-205.htm>。

衛福部統計專區，<https://sites.google.com/cdc.gov.tw/2019ncov/taiwan>

衛福部疾病管理屬，新聞：今日無新增病例，累計 415 人解除隔離，

<https://www.mohw.gov.tw/cp-4632-54046-1.html>。