

防疫下的地方與中央分權－以金門快篩站為例

2022. 06. 01

楊子敬（律師考試及格，本聯盟智庫兼職研究員，政治大學法律研究所）

近日以來，新冠肺炎疫情不斷升溫，各縣市人員流動所造成的防疫問題也浮上檯面，金門縣政府於5/23日即公告「搭乘民用航空器抵達金門航空站之旅客應配合實聯制、接受新冠肺炎快速篩檢，並自110年5月24日生效」，要求於各縣市人員進入金門時，應為快篩（即普篩）。而後隨即遭中央疫情指揮中心依地方制度法第75條以及傳染病防治法37條第3項之規定撤銷該快篩公告。

惟按憲法110條，衛生事項係屬於縣市政府之自治事項範圍，而傳染病防治法第37條第3項：「地方主管機關應採行之措施，於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依指揮官之指示辦理」之規定以及衛福部依此而撤銷金門縣之公告是否違反憲法上對於地方自治權的保障，自有疑義（本文僅針對地方與中央對於防疫事項分權之爭議為討論，並不涉及要不要普篩之政策爭議，合先敘明）

要釐清此爭議，必須先就憲法上「衛生」事項的分權來討論，若觀察憲法108條以及110條之規定，並未有明確的規範，中央以及地方皆對於衛生事項有立法與執行的權力。而若對於事項未有明確規範時，按照釋字498、550、738等號解釋所揭示之均權原則如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。就此均權原則之概念放到本件縣市政府邊界檢疫的規定上，本文認為，雖然邊界檢疫站涉及到該縣市境內之防疫規劃，但各縣市之邊界管制乃至於航空站之防疫管制，在性質上，仍應歸於於中央之衛生防疫事項。況且我國非為聯邦制度之國家，難以在憲法上想像各縣市分別為不同之邊界管制措施。

又參照527解釋，地方自治事項之執行，應在法律規範之前提下，才享有地方自主之權限。故進一步觀察整體法秩序，於傳染病防治法第6條中，即對於中央以及地方在傳染病治理分權上有更具體的規範，就中央主管機關應有訂定傳染病防治政策及計畫（包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、調查、檢驗、檢疫等）以及監督、指揮、輔導及考核地方主管機關執行傳染病防治工作之權力。而相較於地方政府的權限

即在於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，擬定執行計畫付諸實施。

基此觀察傳染病防治法第 37 條關於地方主管機關可得管制特定區域之交通以及限制或禁止傳染病或疑似傳染病人搭乘大眾運輸工具或出入特定場所之規定，亦應在前開第 6 條防疫分權的原則下做解釋，故雖可基於轄區之特殊防疫需要，但仍應受到中央主管機關所訂之傳染防治政策所拘束。而若進一步在中央流行疫情指揮中心成立期間，則更應依指揮官之指示辦理，才可對於出入交通等事項為特別規定。難謂本條規範是僅係「避免地方政府怠於執行防疫工作」，在中央流行疫情指揮中心之成立下，金門縣政府就算有特殊規劃，亦應依指揮官之指示辦理才無違傳染病防治法整體之規範意旨。

又有論者或謂，參照釋字 738 號之見解，本次金門縣府之防疫措施是否如同電子遊戲場業管理條例與臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例間之關係，係為地方較嚴格之規定，而並無違反上位法規之問題？本文認為，電子遊戲場業管理條例依照其立法目的，當然不排除更嚴格的規範。惟依照傳染病防治法之規定，如前所述，在傳染病防治期間，法律上權力分立的觀點認為中央主管機關應有訂定傳染病防治政策及計畫而地方主要係扮演執行之任務，而不同於電子遊戲場管理或萊克多巴胺檢測值的規範寬嚴問題，在中央流行疫情指揮中心成立期間在法律上更強調中央與地方規範的一致性，故應不可套用釋字 738 號之見解認為金門縣政府僅規定了「更嚴格」的規定而不抵觸上位的法規。

綜上所述，本文認為就本次的邊境強制快篩的爭議，在憲法的均權原則上以及傳染病防治法之具體規定應屬於中央的分權事項，此外參照傳染病防治法之整體規範意旨，金門縣政府亦不可繞過中央指揮中心而自行強制規範（但自願快篩站之設立則無此問題），中央指揮中心之撤銷行為應無違反地方自治之憲法保障。

惟，本文認為，在當前疫情狀況下，地方與中央之爭議恐越來越多，中央疫情指揮中心在地方政府既有之民意基礎上，用較強硬之手段一概撤銷地方之防疫措施，亦可能產生中央疫情指揮的公信力問題，有值得檢討之處。參照釋字 550 號之理由書，在往後之類似爭議，在是否要撤銷或是修正地方防疫措施之過程中應予地方政府充分之參與，並且將處理過程盡可能公開化，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制，同時落實在防疫過程中的民主要求。

此外，按照地方制度法第 75 條之規定，若金門縣政府認該自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解



釋之，以圖釐清地方分權之爭議。而若金門縣政府聲請解釋，則在司法
院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭
誠歡迎回饋: star89037@gmail.com)