

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院大陸委員會、衛生署、桃園縣警察局。

貳、案由：行政院大陸委員會除未督促境外管制組所屬成員建置緊急突發事件之靈活指揮、協調及通報機制，致徐弘棟君及黃錦夫婦自機場入境之一起突發事件，錯失處理之先機，亦未督促中正機場入境防疫管制人員依專案防疫強制居家隔离規定切實執行，任由入境採自行強制居家隔离者，自行搭乘大眾運輸交通工具前往居住處所；又桃園縣警察局楊梅分局負責弘武營區之民眾隔離管制作業，在未明定收容標準並公告周知前，即由值勤人員擅自決定收容條件並拒絕收容已填報前往該營區進行隔離之黃錦夫婦；再者，行政院衛生署疾病管制局未對各專線值勤接聽人員辦理緊急及異常狀況之應變訓練及演練，致對SARS疑似病例徐弘棟君之通報及處理方式，顯屬消極遲緩；經核上開各機關均有重大違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

本案緣據報載：民國（下同）九十二年五月二十三日徐弘棟君自大陸返台入境時，向行政院衛生署（下稱衛生署）疾病管制局（下稱疾病管制局）表明自身健康狀況不明，有咳嗽且在大陸曾遭隔離，要求進住桃園縣楊梅鎮陸軍弘武營區（下稱弘武營區）隔離，然遭該局以其未發燒拒絕，為免殃及他人，只得露宿街頭，事隔二日被通報為嚴重

急性呼吸道症候群（下稱 SARS）病例；又一九十多歲黃姓老榮民夫婦自大陸返國後，依規定必須居家隔離，然各處均不收留，致該夫婦滯留機場過夜等人球事件。

案經本院分別詢問行政院大陸委員會（下稱陸委會）、疾病管制局、疾病管制局北區分局、桃園縣警察局楊梅分局（下稱楊梅分局）、交通部民用航空局中正國際航空站（下稱中正航站）、內政部警政署航空警察局（下稱航警局）等相關機關主管人員之調查結果，發現行政院於 SARS 疫情期間，為對自病例集中區返台入境人士，作有效隔離管控措施，特於行政院 SARS 防治及紓困委員會（下稱 SARS 防治及紓困委員會）之防治作戰中心分設境外管制組及居家隔離組，負責入境防疫及隔離管制相關業務，並訂定專案防疫強制隔離流程，據以執行，各組每天上午均以開會方式（隨疫情趨緩，自五月十九日起，改為每週一、三、五上午各集會一次）定期邀集小組成員檢討因應各種情況，致疫情得以有效控制，使台灣地區順利於九十二年七月五日自 SARS 感染區除名。對於本案二入境案例，相關主管機關事後雖能立即派員調查及檢討，惟防疫視同作戰，台灣地區 SARS 疫情係肇因境外移入病例，中正機場之入境管制則等同前線作戰，為避免疫情往境內蔓延，自應有靈活之指揮、協調、通報系統及應變處理機制，不容執行人員絲毫疏忽及防疫漏洞之存在，睽諸陸委會、衛生署、桃園縣警察局之處置本案過程，有關決策指揮、協調、通報機制、緊急應變之訓練、演練、標準作業流程之設計及執行、隔離營區之收容標準，均有疏漏、不足及失當之處，應予糾正，茲將事實及理由，臚述如下：

一、陸委會未督促境外管制組所屬成員建置緊急突發事件之靈活指揮、協調及通報機制，致徐弘棟及黃錦夫婦自機場入境之一起突發事件，除該會經媒體報導後始知悉，錯失處理之先機，亦任由疾病管制局北區分局及陸軍弘武營區值勤人員未經逐級通報請求協調，即擅予拒絕收容黃錦夫婦，影響政府形象及防疫團隊工作之績效，核有失當：

(一)為因應九十二年四月二十四日台北市立和平醫院院內感染導致 SARS 疫情擴大，並配合衛生主管機關防疫工作之進行，行政院爰於同年月二十七日採行專案防疫強制隔離措施（嗣改稱為入境者居家隔離措施），對於自中國大陸（不分省份）、香港、加拿大多倫多等病例集中區（嗣改稱為「最近有 SARS 地區性傳播的地區」）入境之旅客實施專案防疫強制隔離，包括自行居家隔離、機場過境旅館隔離、陸軍弘武、大坪頂、少康等營區集中隔離，以及由企業主監督隔離等隔離措施，並訂有專案防疫強制隔離流程（嗣改稱為入境者居家隔離流程）圖及入境者居家隔離追蹤管制流程圖，供第一線工作同仁據以辦理，嗣並於 SARS 防治及紓困委員會防治作戰中心設置境外管制組，專司入境防疫及隔離管制相關業務，由陸委會蔡英文主任委員擔任組長，負責指揮協調小組成員遂行任務，有關幕僚作業及相關機關聯繫窗口則由該會派員兼任。是以，陸委會既受委以境外管制組指揮及幕僚作業單位之重任，除應及早建立組內靈活之指揮及通報機制，對於與其它組別如居家隔離組之介面聯繫協調機制，亦應併早建立，以遂行入境防疫及隔離管制業務，合先敘明。

(二)據陸委會表示，九十二年五月二十三日徐弘棟君自大陸北京搭乘澳門航空 NX131 班

機抵達澳門後，轉搭澳門航空NX5100班機，七時左右由桃園中正國際機場（下稱中正機場）入境，八時搭乘國光汽車客運股份有限公司（下稱國光公司）巴士離開機場，前往台北市露宿於新光三越百貨站前店廣場，翌（二十四）日早上渠因身體不適聯繫相關單位請求協助時，相關單位並未與該會聯繫，事後亦未通報，致該會迨二十七日經媒體報導後始知悉；同年月二十四日下午三時，黃錦、廖吉芬夫婦搭機自大陸經澳門返台由中正機場入境，於居家隔離通知書填報勾選前往弘武營區集中隔離，嗣由航警局護送至該營區，惟該營區以黃錦年事已高（九十二歲）、行動緩慢、營區為男女分區，黃妻無法就近照料及夜間乏護理人員照顧等理由，拒絕收容；晚間七時，渠等原車返回中正機場致生滯留機場過夜情事，該會是日亦未獲悉，事後相關單位亦未通報，迨翌（二十五）日中午期間，該會方由電子媒體報導得知。顯見陸委會為境外管制組指揮及幕僚作業單位，並未能督促境外管制組所屬成員機關建立靈活之指揮協調及通報機制，致前開二起入境突發事件，該會竟經媒體報導後始知曉，顯已錯失處理之先機。次查，疾病管制局駐機場人員雖處理過程咸認為渠等應至弘武營區收容為宜，惟未能逐級通報請求協調處理，經私自與該營區人員多次協調未果，終將渠等隔離處所逕改為自行居家隔離，且明知渠等行動不便且無處可去，工作人員卻未能妥為協調處理隔離處所至完竣，即因護送另一行動不便入境者先行離去，肇致渠等滯留機場過夜，經媒體獲悉廣為報導，已然造成政府防疫負面形象，益證陸委會除未能事前建置緊急事件之通報及當機應變決策機制，亦乏

與居家隔離組協調之介面，任由第一線人員擅自決定；以防疫視同作戰觀之，前開過程猶如前線作戰欠缺臨場應變決策之指揮官，肇致緊急狀況處置失措，形成缺口則後方防疫安全堪慮。

(三) 綜上，行政院 SARS 防治及紓困委員會境外管制組，負責入境防疫及隔離管制相關業務，陸委會既為境外管制組之指揮及幕僚作業單位，卻未能督促所屬成員建立緊急突發事件之靈活指揮、協調及通報機制，致徐弘棟及黃錦夫婦一起入境緊急突發事件，除該會經媒體報導後始知曉，錯失處理之先機外；對於入境者送至弘武營區隔離亦乏通報協調介面及臨機決策系統，任由疾病管制局北區分局及弘武營區值勤人員擅自裁處拒絕收容，損及政府形象及防疫團隊工作之績效，核有失當。

二、陸委會未督促中正機場入境防疫管制人員依專案防疫強制居家隔離規定切實執行，任由入境採自行強制居家隔離者，自行搭乘大眾運輸交通工具前往居住處所，確有未當：

按適用於自 SARS 病例集中地區返國者之專案防疫強制居家隔離注意事項第二點，隔離者嚴禁搭乘大眾交通工具外出。次按自 SARS 病例集中地區返國入境國人填報之居家隔離通知書第四點亦載明，在強制隔離期間，如經許可外出，不得搭乘大眾運輸工具。惟據陸委會及疾病管制局查復資料顯示，徐弘棟君九十二年五月二十三日晚間七時自大陸返台由中正機場入境，於因應 SARS 疫情入境者居家隔離通知書，勾選「本人直接返家採自行居家隔離措施」後，隨即於晚間八時自行搭乘國光公司巴士前往台北，同時間及同年四月二十七日專案防疫強制隔離措施實施以來，入境採自行居家隔

離者亦多數搭乘大眾交通工具離開中正機場，有國光公司 SARS 防疫聯絡單在卷足稽，顯與前開「隔離者嚴禁搭乘大眾交通運輸工具」之強制居家隔离規定有違，詢據陸委會及疾病管制局雖表示：「機場防疫管制人員對於入境採自行居家隔离者離開機場時，雖要求渠等儘量使用自身交通工具接送，避免搭乘大眾交通工具，惟執行上有其困難，故入境旅客屬自行強制居家隔离者，大部分均搭乘大眾交通工具離開機場。雖然如此，有鑑於發高燒為判別九九%以上 SARS 病患是否會傳染之指標，而旅客於入境時均有量測體溫，故體溫正常旅客搭乘大眾運輸交通工具應無傳染之疑慮。」云云，惟發高燒為判別 SARS 病患是否會傳染之指標，即未發高燒不會傳染，係世界衛生組織（下稱 WHO）九十二年五月十六日召開視訊會議方正式作成重要之結論，經衛生署於同年月二十日發布新聞資料廣為宣導，而國內 SARS 疫情早於三月間發生，前開專案防疫強制隔離流程則自同年四月二十七日起實施；換言之，中正機場入境防疫管制人員於 WHO 尚未證實未發燒旅客不會傳染 SARS 疫情前，即逕讓須居家隔离入境旅客搭乘大眾運輸交通工具；又前開機關所稱對於採自行居家隔离者離開機場時，機場人員有要求渠等儘量使用自身交通工具接送乙節，亦未能提出任何佐證資料，足證該二機關前開所執理由，均難謂充份。綜上，陸委會未督促中正機場入境防疫管制人員依專案防疫強制居家隔离規定切實執行，任由入境採自行強制居家隔离者，自行搭乘大眾運輸交通工具前往居住處所，確有未當。

三、桃園縣警察局楊梅分局負責弘武營區之民眾隔離管制作業，在未明定收容標準並公告周

知前，即由值勤人員擅自決定收容條件，對於已填報前往該營區進行隔離之黃錦夫婦，亦未按專案防疫強制隔離流程規定予以收容，致渠等滯留機場過夜，損及政府形象，核有未當：

- (一) 按專案防疫強制隔離流程規定及 SARS 專案防疫強制隔離通知書注意事項，自病例集中區返台入境國人，僅有自行居家隔离及進住弘武營區集中隔離二種方式可資選擇，而弘武營區係由桃園縣警察局楊梅分局負責民眾進住之隔離管制作業，並未明定收容標準，亦未敘明該營區無法收容時，後續之流程設計，則入境者選擇至該營區隔離時，該營區既未對收容者之條件明文設限，值勤人員自無理由可資拒絕，且該流程既為專案入境防疫隔離之標準作業流程，凡屬該流程所規範，執行者自無裁量空間得擅自變更，合先敘明。
- (二) 經查，黃錦夫婦九十二年五月二十四日於中正機場入境時，於 SARS 專案防疫強制隔離通知書及切結書，既已勾選前往弘武營區進行隔離，按前開論述，該營區自不得拒絕收容，惟該營區卻以渠等行動不便，乏人照料且營區設備不足等理由拒絕收容，除未明定收容標準並公告周知前，即由值勤人員擅自決定收容條件，招人背議，疏失在先外，該營區未予收容或妥為協調處理渠等替代隔離處所，違反專案防疫強制隔離流程規定及政府照顧關懷弱勢之精神於後，均有未當。有關前開流程設計與實際執行落差部分，SARS 防治及紓困委員會境外管制組自應會同居家隔离組重新審視，以求周延。

四、衛生署疾病管制局未對各專線值勤接聽人員辦理緊急及異常狀況之應變訓練及演練，致對 SARS 疑似病例徐弘棟君之通報及處理方式，顯屬消極遲緩，造成徐員行蹤無法掌握，滋生疫情擴散之虞，殊有未當：

(一) 按專案防疫居家隔離追蹤管制流程圖及入境者居家隔離通知書之注意事項均載明略以，入境強制居家隔離者應直接返家，並於二十四小時內向填報之居家隔離地址所在鄉、鎮、市衛生所或村、里長或服務公司主管報到；如居家隔離者未依限完成報到，或填報不實聯絡住址、電話，將依傳染病防治法第四十一條及 SARS 防治及紓困暫行條例第十八條處以罰鍰；居家隔離者強制隔離期間，未經許可禁止外出。次詢據疾病管制局之說明：該局各專線值勤接聽人員均受過專業訓練且均按該局接聽處理原則辦理。是以，該局值勤接聽人員對前開隔離規定及相關疫情資訊允應知悉甚詳，並依該局所稱接聽處理原則，足以對緊急狀況應變得宜。

(二) 經查，九十二年五月二十三日七時，徐弘棟君自大陸北京經澳門由中正機場入境，八時離開機場，搭乘國光公司巴士前往台北露宿，翌(二十四)日早上十時，距入境時間已逾十五小時，疾病管制局北區分局中正機場檢查室既接獲徐君來電，明知渠稱屬專案防疫強制居家隔離者，應按前開隔離規定直接返家，不得外出，渠斯時理應不至於台北出現，容已違反居家隔離規定，且渠稱目前身體十分不適、咳不停等疑似 SARS 症狀，急需就醫治療，依渠稱所在地點距疾病管制局總局地理位置甚近之情觀之，值勤接聽人員自應通報相關人員適時前往查處瞭解，惟該員竟僅留下渠

基本資料，請渠於半小時回電，顯欠缺防疫人員應有之警覺性，足見該局所稱值勤接聽人員均曾受專業訓練及按接聽處理原則處理之情況，洵有疑慮。

(三)次查，徐君既未依約於半小時回電，疾病管制局北區分局為免 SARS 疫情擴散，理應除通報徐君所稱位置附近醫療機構注意準備外，亦應即請轄區分局（疾病管制局高雄分局）至渠填報之隔離處所實地查訪，以瞭解實情，惟該局除未即通報附近之醫療機構外，亦逾二十四小時，即二十五日下午方請高雄分局協助追蹤處理；又徐君二十四日即已住進台北市立中興醫院（下稱中興醫院），該局除未如前述主動察覺外，迨二日後，即二十六日下午五時，始由該轄區黃里長口中得知渠刻於該院住院診療；尤有甚者，該局斯時竟未迅即向該院查明，亦遲至十六小時後，即二十七日上午九時方以電話向中興醫院確認徐員住院屬實，在在顯示該局及所屬專線值勤接聽人員平時欠缺緊急及異常狀況之應變訓練及演練，如徐員確為 SARS 可能病例，則該局前揭消極及應變遲緩之作為，無異助長疫情之蔓延，殊有未當。徐員嗣經中興醫院通報為 SARS 疑似病例，雖住院期間發生情緒不穩有跳樓尋短衝動遭媒體報導之行為，惟經治療後於六月二日康復出院，嗣依規定至台北市基河國宅接受進一步隔離觀察，目前已排除為 SARS 可能病例。

(四)綜上，衛生署疾病管制局所屬專線值勤接聽人員，係代表政府防疫團隊於第一線處理各種緊急狀況及民眾所需，以對 SARS 疫情適時通報及有效掌控，基於防疫第一線把關之責，自應接受相當之專業訓練及緊急應變演練，惟疾病管制局卻未能對所屬

值勤接聽人員辦理緊急異常狀況之應變訓練及演練，致對 SARS 疑似病例徐弘棟君之通報及處理過程，顯屬消極遲緩，造成徐員行蹤無法掌握，滋生疫情擴散之虞，殊有未當。

據上論結，行政院大陸委員會、行政院衛生署、桃園縣警察局處置徐弘棟君及黃錦夫婦入境防疫隔離管制過程，有關決策指揮、協調、通報機制、緊急應變之訓練、演練、標準作業流程之設計及執行、隔離營區之收容作業，均有重大違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 二 年 七 月

日