

調 查 報 告

壹、案由：據訴，有關因受嚴重特殊傳染性肺炎¹疫情影響，「國人與中國籍配偶親生之子女」、「中國籍配偶前段婚姻之子女」及「中國籍新婚配偶」滯留於中國，我國政府前暫時未准其入境，影響其權益，是否抵觸相關人權公約，有調查之必要案。

貳、調查意見：

本案係據民間團體及民眾計44人(要求身分保密)分別陳訴到院，國內相關主管機關為因應嚴重特殊傳染性肺炎(Coronavirus Disease-2019，下稱COVID-19²)疫情擴大，決定限縮人員入境之管制政策，肇使「國人與中國籍配偶親生之子女」、「中國籍配偶前段婚姻之子女」(俗稱小明，下同)及「中國籍新婚配偶」(俗稱小紅，下同)未能如願入境臺灣，致影響渠等家庭團聚及相關權益等情。究系爭限縮政策之決策機制是否周妥?與其他外國人入境管制措施是否涉有差別對待?有否抵觸聯合國指引、國際人權公約相關規範?傳染病防疫與人權保障能否兼行不悖?凡此攸關我國人權保護之國際形象，顯有進一

¹ 世界衛生組織(World Health Organization, 簡稱WHO)於西元2020年1月30日公布該傳染病為一公共衛生緊急事件(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC),嗣於同年2月11日將該傳染病稱為COVID-19(Coronavirus Disease-2019),國際病毒學分類學會則將該病毒學名定為SARS-CoV-2(Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2)。為監測與防治此新興傳染病,我國已於民國(下同)109年1月15日起公告「嚴重特殊傳染性肺炎」(簡稱COVID-19,下同)為第五類法定傳染病。資料來源:衛生福利部(下稱衛福部)疾病管制署(下稱疾管署)網站(<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A>)。

² 世界衛生組織(World Health Organization, 簡稱WHO)於西元2020年1月30日公布該傳染病為一公共衛生緊急事件(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC),嗣於同年2月11日將該傳染病稱為COVID-19(Coronavirus Disease-2019),國際病毒學分類學會則將該病毒學名定為SARS-CoV-2(Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2)。為監測與防治此新興傳染病,我國已於民國(下同)109年1月15日起公告「嚴重特殊傳染性肺炎」(簡稱COVID-19,下同)為第五類法定傳染病。資料來源:衛生福利部(下稱衛福部)疾病管制署(下稱疾管署)網站(<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A>)。

步釐明之必要，爰立案調查。

案經本院分別函請大陸委員會(下稱陸委會)、衛生福利部(下稱衛福部)、內政部、教育部就有關事項提出說明併附佐證資料到院。嗣就小明與小紅相關救濟、協處措施完備情形分別迭次洽請內政部移民署(下稱移民署)及教育部補充查復到院。復綜整前揭調查所得疑點詢問衛福部疾病管制署(下稱疾管署)、社會及家庭署(下稱社家署)、陸委會法政處、移民署、教育部國民及學前教育署(下稱國教署)、法務部法律事務司等相關業務主管人員。續經前揭相關機關相繼補充本院約詢後相關說明及佐證資料到院。復就系爭相關人權與專業議題諮詢國立交通大學科技法律研究所江浣翠副教授、報導者楊惠君總主筆、中央研究院法律學研究所廖福特研究員。繼而持續蒐研相關國際人權公約相關規範、統計數據、卷證資料及參考文獻，業調查竣事。

為阻絕COVID-19疫情於境外，我國COVID-19中央流行疫情指揮中心(下稱COVID-19疫情指揮中心)在疫情初期分別採取之超前部署及各項防疫措施，促使我國成為全球COVID-19疫情低感染風險國家，深獲國際讚許，迄今仍持續戮力不懈地維護國人健康，本院表達肯定及慰勉之意，先予敘明。惟囿於疫情瞬變致決策急迫，相關管制措施難以避免影響被管制對象之自由與權益甚或損及其等人權，自疫情爆發迄今既已1年餘，行政院亟應督同所屬參考國際公約及聯合國指引通盤檢討，以釋民疑。茲臚列調查意見如下：

- 一、國內於COVID-19疫情期間分別對小明與小紅實施之境管措施，權責機關業於本院立案調查前至調查期間陸續解禁，本案陳訴人指訴事項爰已獲正視及回應。惟自疫情爆發迄今已逾1年，為促使日後防疫決策在人權考量上更臻完備周妥，相關未盡事宜與尚待改善事項

仍亟賴相關主管機關依兩公約、CRC及聯合國指引等相關規範通盤務實檢討，允由行政院督同所屬持續積極妥處，以釐清社會大眾對侵害人權之疑義，並增益我國政府人權保護形象：

- (一)按公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights, 簡稱ICCPR或公政公約, 下同)、經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 簡稱ICESCR或經社文公約, 與ICCPR合稱兩公約, 下同)及兒童權利公約(Convention on the Rights of the Child, 下稱CRC)分別於98年及103年間由立法院三讀通過並經總統制定公布國內施行法後, 皆已內國法化³。是國內主管機關自COVID-19疫情爆發後, 據以制(訂)定之相關法律(規)與其採行之相關行政管制措施等職權行使之方式、程序、內容, 悉應符合上開兩公約及CRC相關規範, 前開各施行法規規定, 至為明確。復按聯合國人權高級專員辦事處於西元2020年5月13日發布之最新指引, 分別已對「緊急措施應儘可能採取最小侵害之方式」、「人民有權參與影響其生活的決策」、「避免污名化及歧視」及「以兒少最佳利益為核心考量」等相關規範, 定有明文。
- (二)經查, 109年6至8月間, 民眾及民間團體分別陳訴到院略以, 陳請政府研議於COVID-19疫情防疫期間, 就小明及小紅來臺事宜, 研議因應措施, 以維護家庭團聚權益等情。詢據陸委會、衛福部、內政部及教育部查復, 小明、小紅案入境管制與其隨後之調

³ 或稱國內法化。按：兩公約施行法第2條及CRC施行法第2條分別明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力」。

整開放措施等相關決策係由陸委會主政，該會基於維護公共利益、整體國家安全及防疫量能等原則，統籌相關部會推動各項防疫措施，除配合COVID-19疫情指揮中心依科學基礎視整體疫情考量作出專業評估決定，適時檢討調整兩岸人員往來管理規定，並綜整疾管署提供之中國疫情及入境檢疫措施，與移民署就國境安全及中國籍人士停、居留措施之相關意見等，提請指揮中心相關會議討論，或經簽核程序後，發布實施；教育部則在兼顧「防疫優先」與「境外生受教權」之前提下，依序開放外籍及陸籍學生申請入境，以上有相關會議紀錄及新聞資料足稽。其歷次入境限縮措施之實施及調整情形如下：

- 1、109年1月26日，依據國際及中國疫情監視結果評估後，宣布禁止中國湖北省之中國籍人士來臺，後續依據中國大陸疫情演變，增加廣東、浙江等地來臺限制。
- 2、109年2月5日，因中國COVID-19疫情持續擴大，指揮中心宣布，自翌(6)日起暫緩中國籍人士來臺；持我國有效居留證之中國籍配偶得入境並應居家檢疫14天。
- 3、109年3月19日，隨國際疫情日趨嚴峻，指揮中心宣布限制所有非本國（含中港澳）籍人士入境，事前申請核准者方予放行，所有入境者入境後皆須進行居家檢疫14天。
- 4、109年6月17日：越南、香港、澳門、泰國、帛琉、澳洲、紐西蘭、汶萊、斐濟、蒙古、不丹等11個低風險國家/地區在臺大專校院(下同)應屆畢業生。
- 5、109年6月29日，指揮中心開放外籍人士(含移工

子女)，除觀光、一般社會訪問以外，均得提出來臺申請。

- 6、109年7月1日：開放寮國、柬埔寨等2個低風險國家/地區應屆畢業生。
- 7、109年7月8日：開放馬來西亞、新加坡、日本、韓國、斯里蘭卡等5個中低感染風險國家/地區應屆畢業生，以及上述18個國家/地區之在學境外學位生(即大專校院除新生以外之其餘舊生)。
- 8、109年7月15日：增加緬甸為上述可申請入境之低風險國家/地區。
- 9、109年7月16日，經考量國內疫情防治情形及社區防疫量能、人道考量及衡平性等各方意見後，指揮中心宣布優先開放國人之2歲(含)以下持居留證的小明申請入境。
- 10、109年7月22日：開放上述低風險及中低風險國家/地區之109學年度獲錄取學位新生、先修華語之外交部臺灣獎學金受獎生，以及上述低風險及中低風險國家/地區以外之108學年度境外應屆畢業生。
- 11、109年8月5日：開放上述低風險及中低風險國家/地區以外之未宣布開放國家/地區(不含陸籍)之在學境外學位生(大專校院境外舊生)申請入境。
- 12、109年8月13日，開放6歲以下小明及其陪同父母返臺，並於入境後依規定完成14天居家檢疫。
- 13、109年8月19日：開放高級中等以下學校各國家/地區(含陸籍)境外生(含舊生及109學年度新生)；以上父母並得陪同。
- 14、109年8月24日：開放上述低風險及中低風險國家/地區以外之未宣布開放之國家/地區之109學

年度大專校院學位新生及非應屆畢業之陸籍在學學位生。

15、109年9月24日，放寬與國人團聚之小紅返臺。

- (三)復查，針對在臺居住未滿法定日數而影響後續居留或定居申請資格之陸籍子女人數，詢據移民署查復略以：查已許可在臺長期探親或專案居留之陸籍子女，截至109年12月底止仍在境外者，計有2,484人，在境內者，計有2,197人，合計為4,681人。其中0至18歲者合計為2,539人。然前揭在臺及不在臺小明相關數據，尚非等同全部人數，因有迄未申請長期探親、居留等相關證件者，無法確知渠等後續有無申請在臺專案居留或定居之意向，亦無法掌握渠等在臺連續居住情形，爰無法知悉確切受影響人數。
- (四)由上可知，本案陳訴人等指訴小明與小紅有關入境相關權益事項，已獲權責機關正視及回應，陸續於本院109年8月12日立案調查前至調查期間，解除相關境管措施，相關受影響人數已不定期調查統計，確值肯認。惟經本院就系爭境管措施可能影響之小明、小紅相關權益，依上開兩公約、CRC及聯合國指引等相關規範加以審視後發現，相關防疫及境管措施決策過程允應強化其公開及透明程度，建置人民參與及表達意見之足適管道，尤應注意兒童群體之需求及權利，並以兒少最佳利益為核心考量，其中重視其表意權則為考量兒少最佳利益之因素及重要程序之一，俾使相關措施確能具體反映實際情況及需求。核除上述未盡事宜之外，依據專家學者於本院諮詢會議相關意見及主管機關提供之相關卷證資料，尚有下列調查意見所分別臚述之待改善事項(詳后)，亟應務實檢討，允由行政院督同所屬

持續積極妥處，以釋民疑並增益我國政府人權保護形象。

二、我國為阻絕COVID-19疫情於境外，超前部署率全球為先之入境管制措施，囿於疫情瞬變致決策急迫，難以避免將影響被管制對象之自由與權益甚或損及其等人權。值此國內疫情已獲控制之際，亟賴相關主管機關重新省思並於未來防疫決策之前，依據聯合國指引及國際人權公約相關規範加以審視，行政院尤應督促所屬重視兒少表意權與其意見、需求之蒐集及妥適處理，並研議相關改進措施，以避免助長外界對小明等人歧視效應，進而促使我國人權之保障更臻於完善：

(一)按為使各類傳染病疫情迅速獲得有效控制，降低國人恐懼與不安，並基於國家安全、民眾健康、社會秩序及公共利益維護之目的，依CRC第10條第2項、CRC第13條第2項及我國憲法第23條、司法院釋字第558號、第497號等解釋、兩岸條例第10條第1項等規定意旨，對於特定對象之自由與權益，於必要條件及程度等無違比例原則之下，尚非不得以法律限制之。然而，防疫管制措施合憲合法之餘，被管制對象固有之人權與其遭受限制之自由與權益，有無獲得相應合理之保障及補償，乃為期許成為人權大國之我國政府，持續應予嚴肅面對而詳加審視之重要課題。復按任何對兒童之政策措施應以兒少最佳利益為優先考量，確實納入兒少表意權機制，相關決策並應公開透明，並向權利受影響之兒童說明內容、適用範圍及預計持續時間，以及民眾申訴或救濟管道等，此分別於CRC第14號一般性意見、聯合國指引之緊急措施第5點、訊息及參與第3點，規範至為清楚。

(二)據專家學者於本院諮詢會議之意見分別略以：「小明、小紅等家庭團聚的權利雖然可能尚無法與本國人的保障完全一樣，但仍應該要有基本的保障。……」「……保護兒童最佳利益應以兒童為中心，做綜合整體的思考。如子女年幼而無法入境，母親是國人可能也必須在海外照顧子女，母親的權益是不是也應在考慮之列。」「主管機關需要將歷次決策與時序排出來，並對應當時決策理由為何？釐清在什麼情境下做什麼選擇，這個選擇會不會侵犯人權？」、「採訪很多防疫的公衛人士與醫生，他們都認為當時最大的防疫黑洞就是港澳。港澳就是中國的一部分，其與中國的邊境並未遭阻隔。我們當時只防備中國人士入境，卻沒有意識到港澳人士可能去中國旅遊，又來到臺灣，這也沒辦法確認他的旅遊史。所以當下境管決定，應該要考量疫情擴散可能性，而非僅有地區上的考量。」「在防疫的緊急狀況下，在做任何人的權利限制時，應該要有時間表的訂定，這樣民眾才知道這是緊急的狀況，尤其兒童的感受又與成人不同……」「當這個疫情已經成為全球大流行的情狀下，其實應該要假設每個國家都是有風險，入境檢驗應該要嚴格執行，而不是對某部分的人做入境限制……。」「這個入境管制政策的副作用有可能造成社會撕裂。小明可能在取得臺灣身分這個過程中，已經在臺灣念書好幾年…平時上課也沒有同學知道他是小明或是陸生。在中國，很重視春節，所以他們回去探視外公外婆等。但這次回中國，就無法回臺灣念書了。在學校他的小明身分就被凸顯，也被貼上標籤……」「像年齡非常小的小明、小小明很難表達自己的意見……，這次COVID-19疫情，這些小明還不是病

人，就已經被隔離在外，對於媒體工作者而言，這是一個人權倒退的情況。當然在緊急情況下，採取境管措施，大家都沒有意見。但疫情明朗需要解禁，分批取消境管時，政府應該要做好入境權利的優先順序。」「這些小明都是正在變成臺灣人的過程中，只是每個人的身分程序還在逐步完成。這些認同矛盾，政府要想辦法彌平而不是擴大。」「在非常緊急與不明確的疫情狀況，導致決策時間太短，而造成限制權利是必要的……當時資訊有限的情況下，且時間太短，有可能拉高權利限制，因為有時間急迫性，以及要求精確的困難性……還需要處理整個社會氛圍的感受問題。社會大眾當下是會安心嗎？是不是可能會造成恐慌？……」「因為在很急迫的狀態下做這個限制決定，除了顧及防疫風險外，並顧慮社會的觀感與安定，所以造成權利限制的容忍度要更高……」「在科學不確定性與時間急迫性下，是否還存在其他權利侵害更小的機制或方法(最小侵害原則)，同樣能達到防疫的效果……」等語。

- (三)復查，系爭小明與小紅分別長達約半年或半年以上之境管措施，相關權責機關皆未有主動積極蒐集兒少意見與其參與政策之相關管道及措施，而媒體頻繁報導、輿論滋長或因政治因素或意見領袖於媒體相關發言之不斷擴散與發酵，不無助長國人因小明身分疑慮所引發之歧視等偏見效應。
- (四)據上顯見，鑒於COVID-19乃新興急性傳染病，為管制其病毒擴散並有效阻斷疫情，我國政府超前部署率全球為先之入境管制措施，於疫情初期各種資訊混沌不明的情況下，囿於疫情瞬變致決策時間短暫，甚難面面俱到，要難避免將影響被管制對象之

自由與權益甚或危及其等人權，諸如：疫情初期至後期等各階段關於入境管制對象涵蓋範圍之周延性、開放入境時間差別對待之合理性(詳調查意見三)、小明等兒童表意權保障與其意見蒐集機制之不足及不明確、缺乏開放時間表及入境優先順序，致被管制對象長期處於恐慌與焦慮狀態、未慮及被管制對象對時間感受的不同、原在臺求學小明因入境管制致身分被凸顯，恐已被同儕貼上標籤等等。值此國內疫情已獲控制之際，亟賴相關主管機關參酌上述專家學者意見重新省思，並於未來防疫決策之前，依據聯合國指引及國際人權公約相關規範加以審視，行政院尤應督促所屬重視兒少表意權與其意見、需求之蒐集及妥適處理，並研議相關改進措施，以避免助長外界對小明等歧視效應，進而促使我國人權之保障更臻於完善。

三、我國自109年6月29日起，既已開放外籍人士及移工子女得以「觀光、一般社會訪問」以外名義申請來臺，卻遲至同年7月16日迄9月24日，始陸續分齡准許小明及小紅入境，大專院校陸籍新生及非應屆畢業生亦較其他國家境外生延遲開放來臺。為確保國內兒童最佳利益及國人生命安全，權責機關以「中國COVID-19疫情嚴峻不明」等為由暫緩中國人士入境，有其正當目的。然對該「差別對待」合理性之說明尚有不足，行政院允宜督同所屬就聯合國指引及國際公約分別揭示之避免歧視、最小侵害與決策資訊公開、透明等原則，積極強化及改善：

(一)按平等權之保障非指絕對、機械之形式上平等，係屬相對平等，容許斟酌事件性質事實上或本質上的差異為合理之區別對待。易言之，政府相關決策或

措施縱有差別對待，惟如具正當目的，且其採取之手段非恣意，該手段與該目的的達成亦有合理關連性，並就該差別對待之合理性向利害相關人充分說明，則該差別對待尚非屬國際人權相關規範所不許。以上分別有司法院釋字第179號、第412號、第485號、第760號等解釋與其協同意見書等意旨及衛福部社家署發行出版之「兒童權利公約逐條要義」，足資參考。

(二)我國於108年底獲知中國湖北省武漢市出現新興急性傳染病毒，疾管署即於108年12月31日向中國及WHO窗口確認疫情訊息。為防止病例自境外移入，權責機關依標準作業程序啟動邊境檢疫應變措施，加強入境旅客發燒篩檢，並針對自中國武漢直航入境之班機進行登機檢疫。旋於109年1月20日開設COVID-19疫情指揮中心並於翌(21)日發生首例確診個案由中國武漢境外移入後，隨疫情變化及各國風險程度，陸續更新各外來人口相關境管措施。嗣自109年3月19日限制所有非本國（含中港澳）籍人士入境，事前申請核准者才予放行，所有入境者入境後皆須進行居家檢疫14天（持居留證或定居證小紅未被限制入境）；3月24日起至6月24日全面禁止旅客來臺轉機。直至同年6月29日，指揮中心開放外籍人士（含移工子女），除觀光、一般社會訪問以外，均得提出來臺申請；109年7月16日、8月13日、8月19日、9月24日陸續開放2歲以下小明、2到6歲小明、高中以下學校各國/地區（含陸籍）境外生及小紅（持停留證者）申請入境。

(三)由上可知，上述境管措施係在考量各國疫情風險程度的原則下有所滾動更新，其中陸籍人士及外籍人士開放入境時間確實存在差異，小明分階段分齡開

放入境亦有差別對待。對此詢據衛福部、陸委會、內政部、教育部分別於本院函詢後、約詢前及約詢時雖表示略以：「目前國際疫情仍然嚴峻……WHO亦甫於109年8月1日宣告，維持COVID-19疫情為『國際關注公共衛生緊急事件』等級……基於防疫優先，我國政府對於兩岸人員往來乃採取較高密度管理措施，以避免國內疫情擴散，並無涉CRC第2條之禁止歧視問題。至CRC第3條所定之『兒童最佳利益』原則，除必須考量境外兒童的最佳利益外，也須考量我國境內兒童少年之最佳利益，為避免疫情危害境內兒童生命健康安全，相關入境管制措施有其必要。」「……依司法院釋字第558號、第497號解釋意旨，為維護國家安全及社會秩序，在符合憲法第23條比例原則，以法律定之的條件下，都得以限制之。」「……中國缺乏鼓勵通報之風氣，對於發生疫情之地方官員常加以處罰，皆顯示中國之實際疫情恐未如其公布之疫情數字樂觀及透明。」「……本年6月中國北京曾出現嚴重本土群聚感染疫情，中國大陸疫情長時間以來混沌不明……」「關於陸籍人士之入境管制措施，國安會相當關注……」「……陸方整體疫情混沌不明，很難作疫情實況的明確判斷，對於開放陸籍人士入境，表示仍須觀察中國整體疫情狀況後再做評估。……」、「以「三個原則(低風險國家/地區優先、108學年度應屆畢業生優先、防疫旅館優先)及兩個標準作業程序(抵臺前及抵臺後標準作業)陸續開放境外生來臺」等語。

(四)顯見權責機關係為確保國內兒童最佳利益及國人生命安全，以「中國COVID-19疫情嚴峻不明」等為由暫緩中國人士入境，固有其正當目的。然而，COVID-19疫情指揮中心自109年2月6日至6月17日

針對本案相關入境管制議題雖召開達9場會議持續討論，惟相關決策過程及資訊不甚透明，造成受影響群體及社會大眾未能清楚了解其境管標準，相關會議資料復未見相關人權指引之參考。且經查指揮中心、陸委會、衛福部、內政部及教育部發布之新聞、網站訊息及相關公文、會議紀錄，除未將前揭決策理由完整論述，致外界及相關利害關係人無從判斷該「差別對待」之合理性，以及是否已契合「避免歧視」或「最小侵害原則」及「決策透明度」，未有完整說明，肇生外界質疑。其主要質疑略以：

- 1、開放外籍人士、移工子女入境時間(109年6月)之各國疫情，是否皆較中國輕微？又各國入境返臺後篩檢確診COVID-19之比率，中國是否最為嚴重？如否，則中國成為斯時最後開放入境我國的合理性為何？
 - 2、中國以外的其他國家及移工子女的母國COVID-19疫情是否皆公開透明，會否如中國般之隱匿、混沌不明？其他國家及移工子女母國的COVID-19篩檢能力及檢驗能(容)量，是否足以確保該國的疫情數據不致低估，皆屬可信？據查，少部分國家匱乏經費與技術，致使境內COVID-19檢驗及邊境篩檢能力及容量不足，造成疫情顯有低估的可能性，倘該等國家皆可入境，何以獨禁中國？此復觀「印尼移工邇來入境確診COVID-19比例偏高，指揮中心亦不排除該國移工所持陰性證明造假之可能性」等情，益資印證。
- (五)為釐明上揭疑慮，本院爰進而請衛福部提供其官方統計數據，以109年6月間開放外籍人士及移工子女入境月份，就傳染病防治法第3條所稱「傳染病危

害風險程度指標⁴」暨流行病學專業領域常用之急性傳染病疫情嚴重度指標⁵分析比較，其中每百萬人口COVID-19(確診個案)發生率依序如下：美國2,608.0、歐洲604.2、加拿大359.8、菲律賓174.7、印尼109.7、澳洲25.3、日本14.7、韓國12.0、泰國1.3、中國0.4、越南0.3；每百萬人口COVID-19(確診個案)死亡(致死)率依序如下：美國71.1，加拿大39.5，歐洲20.7，印尼4.6，菲律賓2.8，日本0.6，韓國0.2，中國0；109年1月21日至10月12日各國入境返臺後篩檢確診之比率則依序如下：歐洲0.181、美國0.07、菲律賓0.06、印尼0.031、加拿大0.011、澳洲0.007、中國0.005、日本0.001。

(六)雖上揭統計數據可知中國疫情未如其他國家險峻，惟據聯合國針對COVID-19疫情指派獨立專家成立「大流行防範和應對獨立小組」(Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response)於110年1月發布第二份報告(Second report on progress)指出，在中國武漢發生第一批群聚病例，而疫情初期是有可能針對早期跡象採取更迅速的行動抑制疫情爆發，卻錯失良機；另前揭報告亦指出，所有國家在疫情初期感染人數皆高於其自主報告的數量。爰此為新興傳染疾病，各國初期疫情均未能全盤掌握，在中國疫情資訊有限之下，我國考量實施相關境管措施，確實有所必要且事後證實有其效果。

⁴ 傳染病防治法第3條略以：「本法所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險程度高低分類之疾病：……」

⁵ 依流行病學相關原理及方法論，急性傳染病疫情嚴重程度一般常以確定病例發生率、重症病例數、死亡率、門診、住院等醫療利用率……為評估指標。資料參考來源：陳建仁，流行病學原理與方法，聯經出版社；陳建仁，流行病學，伙伴出版社；王榮德，流行病學方法論-猜測與否證的研究-，國立臺灣大學醫學院出版委員會；周碧瑟手稿，現代流行病學，合記出版社。

(七)復依專家學者於本院諮詢會議之意見分別略以：「現在行政機關只告訴民眾相關決策結果，卻沒有告知其理由與依據，這會讓民眾覺得行政機關的決策是恣意的。……」「我們會懷疑中國的檢驗資料、數據是虛假的，但這也可能會發生在其他國家如印尼，可能沒檢驗或是檢驗不確實。我們要如何去面对各個國家的數據，有可能亦存在檢驗不確實的這種風險。……主管機關的確有需要再加強說明禁止其入境的理由，以正當化其決策。」「當這個疫情已經成為全球大流行的情狀下，其實應該要假設每個國家都是有風險，入境檢驗應該要嚴格執行，而不是對某部分的人做入境限制。如果是考量檢疫能量的話，應該思考的是分批開放，而不是對某些國家人民做入境限制。」「在防疫初始，做出緊急限制，大家都可以理解與諒解。但後來疫情改變了，防疫措施也應該要做出調整，但仍然僅針對性的對中國做出限制，在防疫後期就沒有說服力。」「外國媒體對臺灣的防疫經驗一片稱讚，唯一質疑的就是小明與陸配的境管措施在人權上有些疑慮。這些人並不是病人，如果僅是基於中國疫情的不透明，可以增加隔離的天數來因應。而且隨者全球疫情的爆發，管制措施也沒有隨之調整，實在有討論與改進空間。」「為什麼我們對A國與B國的決策標準是不一致的，這個差別對待是否具有理由，而這個理由是否具有正當性與合理性，而且對於防疫目標是具有關聯性。」「重點就是要做相對應的比較，各國的管制標準是什麼？這樣才能確認正當性……」等語。

(八)再就聯合國指引及國際公約角度，權責機關回應相關人權議題時，應注意「差別對待」可能會造成歧

視之問題，核本案尚有不足，允宜依下列規範原則逐一審視：

1、避免歧視、最小侵害原則：

- (1) 本案發現不同國籍、群體存在不同境管措施及開放入境時序，應檢視該差異的評估標準及原則是否一致；而不同國籍、群體其不同境管措施是否有其必要性，是否有其他策略可以替代差別對待措施，以及該差異是否會造成社會對某群體的歧視或成見。
- (2) 本案小明因境管措施被揭露其小明身分，對其後續返臺生活、就學是否會造成負面影響，未來將如何消弭對其權益之侵害，有無獲得相應合理之補償措施。

2、資訊應公開、透明原則：

- (1) 本案小明類型多元，影響最鉅之群體應為我國政府目前所掌握之大約2,539名18歲以下，長期在臺生活、就學，前往中國探親後受疫情影響而無法入境之陸籍配偶子女（尚未取得我國籍）。其次為本案有持停留證、居留證或定居證之小紅，而已取得居留證或定居證之小紅均未被限制入境，受影響限制入境者為持停留證之新婚小紅，也是本案主要陳情人。
- (2) 應掌握小明、小紅各類型及受影響程度，除有單一窗口向受影響之民眾說明相關境管措施、適用範圍及預計持續時間之外，決策過程、緣由及相關資訊更應公開、透明，促使其利害關係人了解訊息及協助管道，亦避免社會大眾在資訊不明或不理解的狀況下，對該群體產生不樂見之仇外或歧視心態。

(九)至內政部、陸委會、衛福部於上述期間已建制人道

考量之專案許可機制，並陸續協助罹病之滯陸民眾家屬領藥寄送中國，殊值肯認，惟其資訊透明度及整合性略有不足，肇致未能知悉申請管道資訊的部分急需民眾四處奔走陳情，不無影響政府形象，此觀疾管署對國人有關小明小紅陳情案件之回應略以：「因所提疑問及建議，分涉陸委會及移民署職掌業務，請逕洽相關權責機關」等語自明。爰有針對例外專案許可機制建立緊急申辦的整合性單一窗口並廣為公告周知之必要性，除促使全體國人皆得以體察政府良政與美意，並解民急及息民怨，亟應併同檢討妥處，特此敘明。

四、面對致命COVID-19疫情風暴的凶猛突襲，全球各國無不戒慎因應，均盼早日掌握病毒資訊以有效控制疫情，國內指揮中心爰聘請或諮詢的專家學者，悉以醫療公衛相關專業領域為主，自屬當然。然攸關小明及小紅人權的入境管制政策，決策過程卻未曾諮詢人權專家，致相關人權規範之審酌未盡周全。允由行政院督同所屬積極檢討，相關機制應納入人權領域專家，適時跨領域合作，以落實防疫政策之人權考量：

- (一)按依傳染病防治法第17條第2項規定訂定之中央流行疫情指揮中心實施辦法(下稱指揮中心實施辦法)第4條、第5條及第6條分別規定：「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作……。」
- 「指揮官得依本法第52條至第56條之規定，指示各級政府機關徵調、徵用及整合相關機關(構)之資源、設備或人力。」
- 「本中心得邀集相關機關之副首長或指定代表一人為本中心之成員。本中心得依任務需要設若干處，並得分組辦事。前項各處分置主任一人，由指揮官指派之。指揮官得視流行疫情

應變需要，機動調整各處之任務編組、人員規模及其進駐時機。各處任務，必要時，得請相關機關支援。」是指揮中心自得依任務需求及流行疫情應變需要，機動調整任務編組、人員規模，並聘請、徵調其所需專業人才及資源，前開各規定足資援引運用。

(二)經查，COVID-19疫情指揮中心係以「情報、作戰、後勤」三大範疇，下設疫情監測、邊境檢疫、社區防疫、醫療應變、物資、研發、資訊、行政、新聞宣導、法制等10個任務編組，分工進行各項防疫作為，同時邀集國內臨床醫療、流行病學、檢驗及感染控制等專家學者成立諮詢小組。顯見指揮中心下設各組專業屬性、相關成員，以及所聘請或諮詢的專家學者，尚未涵蓋人權保護領域，顯然係以醫療(臨床醫療、病毒檢驗、感染控制……)、公衛(疫情監測、邊境檢疫、流行病學、社區防疫……)等專業領域為主，基於防疫及健康權等優先原則，自屬當然且必要，固無可非議，惟肇使攸關小明及小紅人權的本案入境管制政策，決策過程欠缺人權專家的參與、協助，以及意見的諮詢，致相關人權規範之審酌與考量未盡周全(詳調查意見一至三)。此有衛福部於本院約詢時表示略以：「目前僅側重醫療，還沒有納入(人權)。」等語足憑。

(三)隨著全球化、自由化等無國界時代來臨，人與人接觸快速、短暫或頻繁，凡處理與人類自由與權利有關事務皆極易觸及人權議題，此觀本案小明、小紅入境管制政策所肇生的陳訴事項自明。人類環境、生活型態已急遽變遷，均加速各類新興傳染病驟然爆發的可能性，致使疫情期間遭遇的問題、社會關注的焦點及亟待處理事項，勢將趨於複雜、瞬變、

多元及難測，恐非防疫、醫療及公衛專家即足以勝任，爰為戰勝新興病毒可能帶來的各類人權及未知問題，人權等各類相關領域專家的適時跨領域合作，洵有其必要性，指揮中心相關成員及所聘請、諮詢專家學者之專業領域自有適時檢討擴充以求完備之迫切性。

- (四) 綜上復觀專家學者於本院諮詢會議之意見分別略以：「第一線的疫情中心如果有法制與人權背景的人員納入並提供建議。或許他不是最重要的角色，但是能在討論與做出決策時，提供建議。至少可以納入決策參考，這樣的決策會比較完整。」「在防疫的緊急狀況下，在做任何人的權利限制時，應該要有時間表的訂定，這樣民眾才知道這是緊急的狀況，而這個緊急狀況並不是政府說了就算。指揮中心如果有人權與法律的專家進來，這樣才能妥善處理類似的情況。」「納入人權背景的人員，除了在決策的時候可以參考外，另外在說明上也比較具有說服力。有法律專家，在說理上也比較清楚。」等語益明，並有衛福部於本院約詢前、約詢時及約詢後相繼允諾略以：「指揮中心後續若有人權限制相關議題，將適時邀請人權保障、兒童保護等相關領域專家參與，期使政策決定更為周全。」「至於小明入境管制採分齡分階段開放一事……然其過程未盡順遂。本部爾後如有遭逢該類重大案件，將適時邀請人權保障領域相關專家學者等共同討論及研商。」「是否直接修指揮中心實施辦法，以及修法納入人權方面的專家，回去會再評估，可以朝這方面努力。」「指揮中心相關會議如涉及人權相關議題時，將適時邀請人權專家參與政策討論並提供建言，以利防疫決策更為周延。另俟COIVID-19全

球疫情平緩後，將另案評估修訂指揮中心實施辦法或於指揮中心開設架構(或於專家諮詢會議)增設人權專家等事宜。」等語足稽，允由行政院督同所屬積極檢討，以求疫情期間相關決策臻於細膩周妥。

五、國內為因應COVID-19疫情實施入境管制政策，肇使部分小明、小紅滯留中國無法如期返臺，影響其於我國居留期間法定183日之計算，暨其相關身分證明之取得時程，以及受教權、家庭團聚等權益，為本次民怨主要訴求。業經內政部等權責主管機關陸續研提相關補救及協處措施，固值肯認。惟相關措施部分仍遲未定案，機關間之意見亦未盡一致，且疫情期間陸續離台境之小明為數不少，其中高達9成再返中國，爰確屬不可抗力之受影響人數亟待釐明。行政院允應督同所屬持續積極妥處：

(一)按國家基於保護國家安全、公共利益或人民之生命財產所發(公)布的法令或其合法採取的政策、對策、措施或管制行為，肇致私人權益無法如期取得、遭受損害或經濟效益減損，允應給予合理的補救、補償、救濟或協處措施，促使其有足夠緩衝期取得其既有的權益或其損害、減損獲得填補、恢復原狀，惟其補償、補救、救濟或協處的前提及要件，應為該私人權益具合法性，該損害的發生與該國家法令、政策、對策或措施、行為之施行、實施或採行亦具因果關係，且該私人無可歸責性，亦即該損害的發生對該私人具不可抗力性，始足為之，此分別有國家賠償法制、行政救濟法制與權益補償法制相關原理原則、司法院釋字第670號解釋⁶與其部分

⁶ 司法院釋字第670號解釋理由書內容略以：「……人民之自由權利因公共利益受有超越一般

協同、部分不同意見書⁷及損失補償制度研究文獻⁸等內容意旨，可資參採。

(二)據陸委會表示略以：「疫情期間，許多民眾陳情反映，擔心小明因疫情無法返臺，致未能符合『每年在臺居住逾183日』要件，將影響渠等後續申請居留或定居之問題。該會考量此次疫情係一不可抗力之特殊事變，小明因疫情無法返臺，不可歸責於當事人，爰於109年8月10日函請移民署參酌民法第139條⁹『時效因不可避之事變而不完成』之法理，研議相關彈性處理方案，目前該署刻正綜整相關機關意見中。」¹⁰「民眾亦反映，其子女在中國出生，未在中國設籍或領用中國護照，父母一方為新婚團聚之中國配偶，子女欲取得臺灣戶籍，惟因疫情因素，父母無法返臺完成面談及辦理結婚登記，致子女無法於出生後1年內在臺設籍，未能符合兩岸條例施行細則第4條¹⁰第1項第4款要件，影響其身分權

應容忍程度之特別犧牲，法律規定給予補償時，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，如有可歸責之事由，固得審酌不同情狀而排除或減少其補償請求權，惟仍須為達成該目的所必要，始無違憲法第232條之比例原則……」。

⁷ 司法院釋字第670號解釋大法官陳新民部分協同、部分不同意見書內容略以：……「在合法侵權的部分，由於此乃國家出於公共利益之需，而對人民造成的損害。國家基於衡平的理念，對於此類出於「非惡意」，且可以光明正大行之的公權力侵害，對受到犧牲的人民，以「公力分擔」(Lastenausgleich) 的方式來填補人民的損失。而其補償額度比起一般人民受到私人與公權力違法侵犯(屬於「惡意」侵犯)應予全額賠償的情形不同，立法者有較大的裁量空間。故補償與賠償是分別針對「無惡性」及「有惡性」之公權力侵犯所為的填補措施。而其中最大的差異乃在於填補損失的額度與範圍。……」。

⁸ 參考資料來源：臺北市損失補償制度法制化之研究，臺北市政府法規委員會委託國立臺灣大學法律學系研究；土地徵收程序與補償，內政部地政司人權教材，107年。

⁹ 民法第139條：「時效之期間終止時，因天災或其他不可避之事變，致不能中斷其時效者，自其妨礙事由消滅時起，一個月內，其時效不完成。」。

¹⁰ 兩岸條例施行細則第4條略以：「本條例第2條第3款所定臺灣地區人民，包括下列人民：一、曾在臺灣地區設有戶籍，90年2月19日以前轉換身分為大陸地區人民，依第6條規定回復臺灣地區人民身分者。二、在臺灣地區出生，其父母均為臺灣地區人民，或一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者。三、在大陸地區出生，其父母均為臺灣地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者。四、在大陸地區出生，其父母一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民，未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並於出生後1年內在臺灣地區設有戶籍者。……」。

益，該會亦已建議移民署參酌行政程序法第50條¹¹之法理，研議相關彈性處理方案，以保障是類子女身分權益。」復據教育部查復略以：「……大專院校部分：自109年1月27日透過本部校安中心系統通報，請各校參考『因應武漢肺炎疫情學生安心就學措施』，以即時因應提供協助。後續於同年2月3日發布新聞提供『因應武漢肺炎疫情學生安心就學措施』範本，請學校儘速擬定各校安心就學措施……。高中以下學校部分：本部於同年2月15日發布『因應嚴重特殊傳染性肺炎高級中等學校停課補課及學生學習評量作業注意事項』、『因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情國民中小學及教保服務機構停課與課業學習及成績評量實施原則』，其中國民中小學停課及課業學習等因應措施，由各直轄市、縣(市)政府依權責自行訂定居家學習計畫及補課等相關措施……」。由上可見，國內為因應COVID-19疫情實施入境管制政策，肇使部分小明、小紅滯留中國無法如期返臺，影響其於我國居留期間之計算暨其相關身分證明之取得時程，以及受教權、家庭團聚等權益，此亦為本次民怨之主要訴求，業經陸委會、內政部、教育部等權責主管機關陸續建議、研提相關因應補救及協處措施。

(三)惟據內政部分別指出略以：「……針對在臺居住期間未滿法定日數，致影響其居留或定居申請資格部分，本部業函詢國家安全局、法務部……等機關意見，研議彈性處理方案……」¹¹「相關部會咸認小明、

¹¹ 行政程序法第50條略以：「因天災或其他不應歸責於申請人之事由，致基於法規之申請不能於法定期間內提出者，得於其原因消滅後10日內，申請回復原狀。如該法定期間少於10日者，於相等之日數內得申請回復原狀。申請回復原狀，應同時補行期間內應為之行政程序行為。遲誤法定期間已逾1年者，不得申請回復原狀。」。

小紅受邊境管制影響致無法入臺住滿一定期間，係屬不可抗力因素，非可歸責當事人，惟法務部亦提示本案應非屬民法上之請求權時效問題，爰是否得適用民法第139條予以延長，仍須再酌；且個案情形不一，亦須考量如何通案適用等問題。基此，本案另參酌行政程序法第50條第1項『因天災或其他不應歸責於申請人之事由，致基於法規之申請不能於法定期間內提出者，得於其原因消滅後10日內，申請回復原狀』之法理，研提草案，並於109年10月15日再函詢相關機關後，業於同年12月9日邀集相關機關、團體、單位召開「研商陸籍子女因疫情因素無法返臺致未能符合法定『每年在臺居住逾183日』要件之彈性處理方案會議」。該部將參採各單位意見，修正方案……」法務部則認為：「……本案小明因疫情因素無法返臺，致未能符合在臺居住或停留期間逾183日之法定要件，應非屬民法上之請求權時效之問題，是否得以適用民法第139條予以延長，尚有疑義，又縱擬參酌民法第139條規定之法理，予以延長1個月期間，然因具體個案情形不一，恐未必均因延長1個月期限後即能符合183日之要件，則究應延長多久期間，始為合理適當？……上開問題尚待釐清，爰請移民署釐清後並本於權責審酌。」

- (四)專家學者於本院諮詢會議並指出略以：「本案小明、小紅需要居留一定日數才能取得居留權，日後才能申請歸化本國籍……疫情期間因為入境管制措施而無法入境，可以朝向視為已入境的方式來處理。我個人會覺得，因為疫情緊張，狀況不明下，需要做強力管制，造成人民權利的限制。但是要補償的時候，也應從寬、而非著重計算。即便情況不明下，

需要強力限制人民權利，在補償時也應該要從寬認定。」等語。據上顯見，內政部等權責主管機關陸續研提相關補救及協處措施，除教育部安心就學方案早已實施，成效有待持續追蹤檢討外，餘者均尚在整合意見研議中，就我國自109年2月6日實施中國人民全面暫緩入境之措施迄今，已近1年以觀，相關主管機關上揭相關協處作為，難謂積極迅捷，恐招致因應作為遲緩之訾議，亟應併同上揭專家學者意見持續檢討並儘速妥處。

- (五)再據內政部分別於本院約詢前查復及約詢時表示略以：「自109年2月6日實施大陸地區人民全面暫緩入境之措施起，仍有許多持專案居留證或長期探親證之小明陸續離臺，經移民署統計，迄10月12日止，離臺小明計449人，其中404人赴大陸地區（90.0%），40人赴港澳（8.5%），有5人前往其他國家（1.1%）…」 「從統計資料上來看，開放後小明回來的人數也沒有想像中的踴躍。……」。是以，疫情期間陸續離境的小明為數不少，其中高達9成再返中國，開放後小明返臺人數亦不如預期。易言之，疫情期間未能返臺的小明，恐非皆屬不可抗力因素，究係出於自願、自我選擇結果或確因我國入境管制政策影響，亟待深入釐清與究明，以排除可歸責自身因素者而保障確實受我國入境管制政策影響，屬不可抗力之小明與小紅，行政院允應督同所屬持續積極檢討妥處。至小明倘因故滯留中國或無法如願返臺，其兒童最佳利益有無妥為保障？相關表意權有無獲得充分尊重？亦有待行政院督同相關部會持續關注與協處，併此指明。

- 六、陸委會及COVID-19疫情指揮中心分別於109年2月11日及8月12日發布開放小明入境與否之新聞稿，與嗣

後指揮中心決策或機關間協商結果有別，致須再費時修正或多次更正，不無肇生民眾負面觀感，凸顯相關新聞發布之前置協調整合作業未盡完備。既業經COVID-19疫情指揮中心檢討訂定新聞發布原則在案，行政院允應督促所屬落實辦理並適時檢討精進，以維護政府新聞發布及相關決策之一致性與公信力：

- (一)按COVID-19疫情指揮中心既經行政院同意後成立，行政院允應督促指揮中心及其各政府團隊成員善盡疫情監測資訊之研判、防疫應變所需新聞發布及協調各級政府機關之責，指揮中心實施辦法第2條、第3條及第4條，規定至明。
- (二)據衛福部於本院函詢時查復略以：「有關109年2月11日『原本長期居住臺灣，目前因故滯留中國大陸之陸配子女入境管制政策說明』之新聞稿係為陸委會發布及修正。……指揮中心於8月12日發布之『8月13日零時起，6歲以下相關子女及其陪同父母，均得返臺』新聞稿，因與陸委會於書面文字交換過程產生部分資訊落差，經雙方重新釐清確認後，指揮中心於當日更改新聞資料2次。爰為避免上揭新聞稿資訊發布時之溝通落差，指揮中心已針對新聞發布訂定指揮中心新聞發布原則，並已請各部會配合辦理。……」復於本院約詢時表示略以：「之前為了讓民眾了解，對各部會提供新聞稿之內容，所以調整了一些字眼……所以後來就建立SOP，後續謹慎地處理。」陸委會則於本院函詢及約詢時指出略為：「本會於109年2月10日指揮中心會議中研提小明返臺方案，經移民署及疾管署共同會商決定，基於家庭團聚及人道考量，准予小明入境。本會依前開會議共識，於2月11日指揮中心記者會宣布，准

予持社會考量專案長期居留證或長期探親證之中國大陸子女入境，惟因當時疫情嚴峻，而社會各界也有不同意見，本會經與相關機關討論後，於11日晚間重新修正新聞稿……嗣經指揮中心與本會及相關機關共同商議後，暫不予實施前開放寬措施。另109年8月12日，考量國內疫情防控能量，兼顧人道倫需求，基於弱小優先原則，指揮中心宣布自8月13日零時起，放寬6歲以下，不區分證件之相關子女及其陪同父母，均得返臺。此係經由跨部會商定之結果，但在書面文字交換的過程中產生一些落差，經過本會及指揮中心雙方重新釐清確認後，指揮中心爰更改新聞資料。」等語。

(三)據上足見陸委會及COVID-19疫情指揮中心於109年2月11日及8月12日分別發布開放小明入境與否之新聞稿，與嗣後決策或機關間協商結果、書面文字有別，致須再費時修正或多次更正，不無肇生政策朝令夕改，以及政府新聞發布作業有欠嚴謹之負面觀感，此有專家學者於本院諮詢會議之意見略以：「當時陸委會宣布要開放小明入境，基於長期居住與探親需求，但24小時內就推翻了這個政策。社會民眾意見分歧，其實是來自政府部分政策宣布的反覆。」等語足參，亦凸顯指揮中心及相關部會新聞發布之前置協調整合作業未盡完備。後續既業經COVID-19疫情指揮中心檢討訂定新聞發布原則在案，行政院允應督促所屬落實辦理並適時檢討精進，以維護政府新聞發布及相關決策之一致性與公信力，增益國人對政府之信賴。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督同所屬分別就下列各項確實檢討改進見復：

- (一)衛生福利部：調查意見一、二、三、四、六。
 - (二)大陸委員會：調查意見一、二、三、五、六。
 - (三)內政部：調查意見三、五。
 - (四)教育部：調查意見二、五。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查意見，移請本院國家人權委員會參處。
- 四、調查意見(含前言，不含附件)、案由及處理辦法，經委員會討論通過公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。
- 。

調查委員：葉大華

蕭自佑