

調查報告

壹、案由：新型冠狀病毒肺炎(COVID-19)本土疫情陸續爆發，據報載外界咸認係因放寬國籍航空機組員返國檢疫措施，由「5+9」(居家檢疫5天採檢陰性再自主健康管理9天)調整為「3+11」(居家檢疫3天採檢陰性再自主健康管理11天)措施，為此波本土疫情爆發的破口，社會各界都急欲瞭解決策的過程與責任歸屬。惟據110年5月31日報載衛生福利部疾病管制署回應，檢疫規定調整，經嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心內部跨組及專家討論，「未作成會議紀錄」引起嘩然。究有無會議紀錄、有哪些與會單位與人員、決策過程是否符合傳染病防治法、港埠檢疫規則等相關程序規定及責任歸屬等，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見

嚴重特殊傳染性肺炎(Coronavirus disease-2019，下稱COVID-19)於民國(下同)110年4月間陸續爆發本土疫情，輿論有謂係因放寬國籍航空機組員返國檢疫措施由「5+9」調整為「3+11【加強版】」¹所致，其中最受質疑者為嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心(下稱指揮中心)作成該決定究有無會議紀錄，為本案之調查核心。

案經本院函請衛生福利部(下稱衛福部)提供相關資料說明，經該部函復²在案；另因自西元(本報告涉及國

¹ 「5+9」係指居家檢疫5天採檢陰性再自主健康管理9天，「3+11【加強版】」係指居家檢疫3天採檢陰性再自主健康管理11天，下同。

² 衛福部110年6月29日衛授疾字第1102100219號函及同年10月19日衛授疾字第1102100469號

際年份，均以西元表示，下同)2019年國際爆發COVID-19，航空機組人員隨即配合防疫檢疫措施，為瞭解有關航空機組人員飛行時間及配合疫情等檢疫措施對其身心可能造成影響等專業議題，本院於110年10月14日諮詢國防醫學院航太及海底醫學研究所李副教授、國立陽明交通大學健康心理中心程教授及國立成功大學醫學院生理學研究所游教授提供專業意見；復經彙析案情全貌後，就相關重要爭點，於111年5月6日上午以視訊方式詢問衛福部時任部長陳時中(因其於111年7月間辭職，下稱陳前部長)、衛福部疾病管制署(下稱疾管署)羅副署長一鈞等，業經完成調查。綜整調查意見如下：

- 一、指揮中心於110年4月13日就國內當時本土疫情、航空公司管理責任、航空機組人員PCR³檢測結果與「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴之身心壓力等因素，綜合考量下決定將國籍航空機組人員返國之防疫檢疫措施自「5+9」調整為「3+11【加強版】」模式，尚非無據。惟該中心於次日(14日)隨即於記者會宣布自同月15日實施，由於與機師工會表達意見及代為轉達意見者之時間較近，難免易使人誤解指揮中心傾向渠等之立場，且對於政策調整之權衡考量經過未善盡對外詳細說明及溝通之責，實有改進空間。

(一)指揮中心之法源依據及開設經過：

1、指揮中心之法源依據：

- (1)按〈傳染病防治法〉第17條規定：「中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關(構)人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情

函。

³ 指病毒核酸檢測(Polymerase chain reaction，簡稱PCR)。

指揮中心，並指定人員擔任指揮官，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；必要時，得協調國軍支援。(第1項)中央流行疫情指揮中心之編組、訓練、協助事項及作業程序之實施辦法，由中央主管機關定之。(第2項)」次按〈嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例〉第7條規定：「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或措施。」再按〈中央流行疫情指揮中心實施辦法〉第3條規定：「本中心任務如下：一、疫情監測資訊之研判、防疫應變政策之制訂及其推動。……」

- (2) 準此，有關COVID-19疫情之防疫措施，指揮中心負有防疫因應政策制定與推動之權責，且指揮官負責指揮及督導各級政府機關執行防疫工作並有權實施必要之應變處置或措施。

2、指揮中心之開設經過：

- (1) 2019年國際爆發COVID-19疫情，世界各國陸續對於航空機組人員訂定相關防疫檢疫措施，我國為維護國內防疫安全，亦在邊境採取「邊境風險嚴管」策略，第一時間即啟動邊境管制措施，109年1月20日指揮中心三級開設，由疾管署周署長擔任指揮官，23日武漢封城，指揮中心立即改為二級開設。
- (2) 109年2月27日，因國際疫情緊急，行政院長同意衛福部陳前部長之報請，將指揮中心提升為一級開設並指派陳前部長擔任指揮官，由衛福部與18個部會，共同就邊境、社區、醫療、物資等面向，擬定防疫作業原則並落實各項疫情

控管機制⁴。

(二)指揮中心與交通部民用航空局(下稱民航局)合作，訂定機組員專案防疫健康管控機制，並完備相關法制作業程序；指揮中心於110年4月13日就國內當時本土疫情、航空公司管理責任、航空機組人員PCR檢測結果與「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴之身心壓力等因素，綜合考量下決定將國籍航空機組人員返國之防疫檢疫措施自「5+9」調整為「3+11【加強版】」模式，尚非無據：

1、指揮中心與民航局合作，共同依國籍航空機組員之航班特性及執勤樣態等風險因素，訂定機組員專案防疫健康管控機制，並完備法制作業程序：

(1) 109年3月18日指揮中心「邊境檢疫組」召開第3次會議，民航局依該次會議決議訂定〈國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則〉(【第一版】，下稱〈機組員作業原則〉)：

〈1〉109年3月17日民航局考量國籍航空業者受「返臺居家檢疫14天」限制影響之急迫性與嚴重性，邀集中華航空股份有限公司(下稱華航)及長榮航空股份有限公司(下稱長榮)與相關工會代表，就「豁免機組員自第三級地區返臺執行居家檢疫14天」議題討論，及提出「航空公司實施機組人員健康管控強化措施」方案，並於109年3月18日指揮中心「邊境檢疫組」第3次會議提案，建議機組人員採自我健康管理措施。

〈2〉指揮中心「邊境檢疫組」第3次會議決議，考

⁴ 詳參行政院蘇院長於110年9月17日至立法院進行國籍航空機組員隔離「3+11」決策過程專案報告書面資料。

量機組人員執勤仍具暴露及染疫風險，若航空公司可建立相關外站、機上執勤防疫管控機制，且返臺後比照社區居家檢疫規範，建立嚴謹管理措施並落實執行監測與關懷，原則不列入通報社區居家檢疫14天名單。

(2) 民航局109年3月27日函⁵說明因應疫情變化，為持續強化防疫措施，更新〈機組員作業原則〉

【第二版】，並納入補充原則：

〈1〉機組員返臺後參照居家檢疫原則，貨機組員居家檢疫期間為返臺後3天內、客機組員居家檢疫期間為返臺後5天內，皆應留在居所不得派飛及外出。

〈2〉前述居家檢疫期滿後至第14天之健康管控期間，除執行航空公司所指派之公務或為執行生活所需之活動，不得外出；航空公司應確實要求機組員外出全程佩戴口罩、不搭乘大眾運輸工具且不得進入人潮擁擠處。

(3) 109年3月28日指揮中心召開研商〈機組員作業原則〉會議，民航局修訂〈機組員作業原則〉

【第三版】：

〈1〉指揮中心於109年3月28日召開研商〈機組員作業原則〉會議，決議要求航空公司強化機組員於機上執勤時著個人防護裝備，並請民航局明訂乘客安全防護守則，且納入〈機組員作業原則〉規範。

〈2〉疾管署經檢視第一版及第二版〈機組員作業原則〉，考量機組員居家檢疫期間不得外出之規定尚不完備，且民航局監督管理機制應再

⁵ 民航局109年3月27日標準一字第1095007402號函。

強化，爰提供意見⁶，重申機組員應比照社區居家檢疫規範，除因公指派之公務外，不得外出(包含執行生活必要所需之活動)；另建議調整機組員機上防護裝備，並提醒民航局及航空公司落實監督管理，倘機組員於外站未落實〈機組員作業原則〉相關規定，該局應彙整違規者名冊及提報疾管署。違規機組員返臺後將比照一般旅客完成14天居家檢疫措施。

〈3〉民航局依疾管署上開函文，修訂〈機組員作業原則〉【第三版】，並於109年4月7日函⁷送華航及長榮，新增機組人員於外站住宿期間，應避免與當地民眾接觸，以減少境外感染之風險；此外，各航空公司如發現機組人員未能落實〈機組員作業原則〉相關規定，應立即通報民航局。

(4) 109年5月19日指揮中心召開第29次會議，民航局修訂〈機組員作業原則〉【第四版】：

〈1〉指揮中心因應各國邊境管制措施逐步鬆綁趨勢，於109年5月19日指揮中心第29次會議決議，請邊境檢疫組通盤檢視現行〈機組員作業原則〉，並考量未來人力調度需求，朝有效管控傳播風險前提下，縮短檢疫期間方向調整。109年5月28日指揮中心邊境檢疫組第13次會議，民航局提案「研擬縮短航空公司機組員檢疫期間」，會中決議依據機組員執勤與旅客接觸頻率及暴露風險，調整飛航組員

⁶ 疾管署109年3月28日疾管檢字第1092100099號函及同年4月5日疾管檢字第1090049068號函。

⁷ 民航局109年4月7日標準一字第1095008027號函及第1095008207號函。

居家檢疫3天、空服組員居家檢疫5天，至入境14天期滿前採自主健康管理措施。

〈2〉民航局遂依上開決議修訂〈機組員作業原則〉【第四版】提報指揮中心審核，並依據指揮中心109年6月6日核定函⁸，修訂機組人員檢疫防疫規定如上所述。

(5) 民航局依「國際緊急醫療專機轉送國人返國就醫申請作業原則」修訂〈機組員作業原則〉【第五版】：因應COVID-19期間，國際緊急醫療專機轉送國人返國就醫之相關需求，民航局依指揮中心109年8月13日函⁹所訂之「國際緊急醫療專機轉送國人返國就醫申請作業原則」相關規定，修訂〈機組員作業原則〉【第五版】，經指揮中心於109年8月31日核定¹⁰在案。

(6) 為放寬臺灣出發航班得於機上販賣免稅品，民航局修訂〈機組員作業原則〉【第六版】：

〈1〉民航局因應航空產業之疫情衝擊，致使航班載客率低，於109年8月25日邀集國籍航空公司討論，考量當時機組員已有專案管理機制且國內疫情相對穩定，規劃開放自臺灣出發航班於機上販售免稅品，爰於109年9月2日函¹¹修訂〈機組員作業原則〉【第六版】並函報指揮中心。

〈2〉經指揮中心於109年9月7日核定¹²，且自同日起開放自臺灣出發航班於機上販賣免稅品。

(7) 110年1月1日起，國籍航空公司機組員返國後

⁸ 指揮中心109年6月6日肺中指字第1090031038號函。

⁹ 指揮中心109年8月13日肺中指字第1093800527號函

¹⁰ 指揮中心109年8月31日肺中指字第1090031563號函。

¹¹ 民航局109年9月2日標準一字第1095021990號函。

¹² 指揮中心109年9月7日肺中指字第1090031648號函。

應居家檢疫7日(PCR檢測陰性)+加強自主健康管理7日新制，民航局修訂〈機組員作業原則〉
【第七版】：

- 〈1〉因應秋冬國際疫情嚴峻，及109年12月航空器機師染疫事件，指揮中心於109年12月23日召開「研商強化國籍航空公司長程航班機組員防疫健康管控機制會議」，會中決議請民航局儘速檢視業管法規，研議航空公司及機組員違反防疫規定之裁罰法源依據；另於109年12月26日召開〈機組員作業原則〉修訂案審查會議，研商〈機組員作業原則〉相關管理機制強化措施暨檢疫規定加嚴方案，並由指揮官於109年12月28日記者會宣布，自110年1月1日起，國籍航空公司機組員返國後應居家檢疫7日(PCR檢測陰性)+加強自主健康管理7日新制，且將「電子圍籬智慧監控系統」擴大適用至居家檢疫之機組員，掌握檢疫落實情形。
- 〈2〉指揮中心針對民航局109年12月25日及31日函報之〈機組員作業原則〉修訂草案，於110年1月8日函¹³復修訂意見，並強調課責航空公司落實防疫專案(含外站、機上全程防護及持續派飛管理)部分，應儘速依民用航空相關法規進行管理及裁罰，且載明法源依據及罰則。指揮中心另於110年2月2日函¹⁴請民航局應依行政院110年1月26日協商結果，儘速以民用航空相關法規針對航空公司外站管理責

¹³ 指揮中心110年1月8日肺中指字第1090032606號函。

¹⁴ 指揮中心110年2月2日以肺中指字第1100030108號。

- 任及機組員依循外站管理規定進行規範，並直接提供〈機組員作業原則〉內容修訂意見。
- 〈3〉民航局於110年2月4日函¹⁵送〈機組員作業原則〉【第七版】予各國籍航空公司，並請各航空公司落實機組員各項管控措施。
- 〈4〉指揮中心考量民航局仍未完備民用航空相關法規修訂程序，於110年3月4日函¹⁶請民航局儘速完成〈航空器飛航作業管理規則〉部分條文修訂及公告〈機組員作業原則〉，以完備有關未落實外站管理之航空公司及外站違規機組員裁罰法源依據。
- (8) 110年3月12日公告機組員防檢疫管理調整為低風險管理模式(5+9)，民航局修訂〈機組員作業原則〉【第八版】：
- 〈1〉民航局考量國籍航空公司外站「零接觸」管理機制¹⁷已強化，於110年3月3日函¹⁸報指揮中心，說明依據110年2月23日指揮中心第68次會議決議事項，提報將機組員防檢疫管理模式調整為低風險「5天居家檢疫(PCR檢測陰性)+9天加強版自主健康管理」模式。
- 〈2〉指揮中心考量國籍航空公司已陸續完善外站管理機制並配合落實執行，且自110年1月1日至3月初約6,000件機組員COVID-19之PCR檢測結果皆為陰性，爰於110年3月8日函¹⁹復民航局，說明機組員防檢疫管理模式調整為

¹⁵ 民航局110年2月4日標準一字第1100003450號函。

¹⁶ 民航局110年3月4日肺中指字第1100030236號函。

¹⁷ 包含外站飯店名冊掌控及審核、飯店一次性房卡、禁止當地訪客與離房、送餐流程標準化、返臺居家檢疫期間電子圍籬等措施。

¹⁸ 民航局110年3月3日標準一字第1105005140號函。

¹⁹ 指揮中心110年3月8日肺中指字第1100030395號函。

「低風險」管理模式一案，於〈航空器飛航作業管理規則〉修訂發布及〈機組員作業原則〉公告後實施。

〈3〉民航局於110年3月11日函²⁰發各國籍航空公司，說明〈航空器飛航作業管理規則〉第199條²¹及第284條²²修訂案，預定於110年3月12日公告實施，爰機組員防檢疫管理調整為低風險管理模式(5+9)，自110年3月12日起實施(〈機組員作業原則〉【第八版】)。

(9) 110年4月15日起實施3天居家檢疫+11天自主健康管理模式及增加PCR檢測陰性，民航局修訂〈機組員作業原則〉【第九版】：

〈1〉指揮中心、衛福部與民航局皆多次接獲航空公司、機組員(及工會)透過航空業職場身心健康評估、醫療專家評估等，表達機組員已確實遵守各項專案防疫規範，卻仍長期於「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴，已嚴重影響其身心狀況及飛航安全，爰民航局再於110年3月30日函²³報指揮中心，建議機組員防檢疫管理模式比照「台灣-帛琉安全旅行圈」專案(完全豁免機組員返臺後居家檢疫且豁免期第5天PCR檢測陰性之作為)。

〈2〉指揮中心考量機組員執勤須入境國際旅遊

²⁰ 民航局110年3月11日標準一字第1100006308號函。

²¹ 〈航空器飛航作業管理規則〉第199條增訂第7項：「航空器使用人於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依經該指揮中心核定並由民航局公告之國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則訂定防疫管理措施，並報經民航局備查後，始得實施。」及第8項：「航空器使用人及其所屬人員應遵守前項防疫管理措施之規定。」

²² 〈航空器飛航作業管理規則〉第284條增訂第7項：「經營商務專機飛航業務之航空器使用人於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依經該指揮中心核定並由民航局公告之國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則訂定防疫管理措施，並報經民航局備查後，始得實施。」及第8項：「航空器使用人及其所屬人員應遵守前項防疫管理措施之規定。」

²³ 民航局110年3月30日標準一字第1105008117號函。

疫情第三級國家，其感染COVID-19風險與「台灣-帛琉安全旅行圈」不同，無法比照自帛琉來臺旅客之檢疫方式，爰於110年4月9日函²⁴請民航局妥適評估機組員防檢疫管理低風險模式執行情形及成效後，再行研提建議調整之管制機制。

〈3〉經重新審視國籍航空公司外站「零接觸」管理措施、機組員機上全程個人防護，航空公司管理查核機制及完備民航相關法規後，國籍航空公司抵臺航班之機組員檢疫防疫措施自110年4月15日起，調整回到109年3天居家檢疫+11天自主健康管理模式，及增加PCR檢測陰性。

(10) 上述109年至110年4月止，〈機組員作業原則〉歷次修訂重點彙整如下表：

	日期	訂定/修訂重點
第一版	109.03.19	機組員返臺後由航空公司進行居家檢疫管理，直至最近一次任務返臺14天後解除。
第二版	109.03.27	貨機、客機組員居家檢疫期間分別為返臺後3天、5天內。
第三版	109.04.07	新增機組員於外站住宿期間，應避免與當地民眾接觸。
第四版	109.06.07	調整機組員居家檢疫3天、空服組員居家檢疫5天，至入境14天期滿前採自主健康管理措施。
第五版	109.08.31	新增執行國際緊急醫療專機後返臺機組員入境後，應依照疾管署訂定之規定辦理。

²⁴ 指揮中心110年4月9日肺中指字第1100030604號函。

	日期	訂定/修訂重點
第六版	109.09.02	開放自臺灣出發航班於機上販賣免稅品。
第七版	110.02.02	機組員返國後應居家檢疫7(PCR檢測陰性)+7新制。
第八版	110.03.12	機組員防檢疫管理調整為低風險管理模式(5+9)。
第九版	110.04.15	機組員防檢疫規定調整為「3+11【加強版】」模式。

2、關於國籍航空機組人員防疫檢疫措施，依序歷經「3+11【基礎版】」、「7+7」、「5+9」及「3+11【加強版】」等4個時期之檢疫管理模式：

(1) 「3+11【基礎版】」模式：(109年3月27日至12月31日)

〈1〉民航局自109年3月19日訂頒〈機組員作業原則〉，要求長程航班(入境第三地)機組員14天居家檢疫不得外出；同年月27日基於外站管理、機上全程防護等防疫管控措施，說明補充原則，為貨機機組員3天、客機機組員5天居家檢疫(〈機組員作業原則〉【第二版】)；同年6月7日依機組員執勤接觸旅客風險，再調整為飛航組員為「3+11」模式、空服組員為「5+9」模式。(〈機組員作業原則〉【第四版】)。

〈2〉衛福部表示，109年3月27日實施至12月底，國籍航空長程航班機組員執勤後返國居家檢疫累計逾5萬4,000人次，其中僅有24件違規。又，當時英國變種病毒Alpha開始肆虐，造成國際疫情急速升溫，歐洲面臨第二波疫情高峰，10月、11月許多國家鎖國、封城之際，

我國仍透過此一模式來進行機組員防疫管控。

(2) 「7+7」模式：(110年1月1日至3月11日)

〈1〉因109年12月底發生國籍航空某紐西蘭籍確診機師違反防疫規定，造成2名同班機機師同事(航空器染疫)及國內1名友人(本土病例)感染，讓我國本土案例紀錄止步253天。

〈2〉為預防疫情再發生，指揮中心要求民航局立即通盤檢視航空公司外站管理機制、機上全程防護、派飛管理及查核機制，也請該局儘速檢視業管法規，研議航空公司及機組員違反防疫規定之裁罰法源依據，並自110年1月1日起長程航班機組員，返國後須完成7天居家檢疫，並經採檢陰性後始得進入社區，及續遵循7天加強版自主健康管理(〈機組員作業原則〉【第七版】)，且將「電子圍籬智慧監控系統」擴大適用至居家檢疫之機組員，掌握檢疫落實情形。

(3) 「5+9」模式：(110年3月12日至4月14日)

〈1〉由於民航局及國籍航空公司已強化外站「零接觸」管理機制(如抵外站機組員快速通關，搭專車逕至合約飯店、住宿限同樓層、一人一室、禁離房門、禁當地訪客、限房內用餐等)，且機組員返國後之居家檢疫期間納入前揭電子圍籬管理等措施；此外，自110年1月1日至3月初約6千人次居家檢疫期滿，PCR結果皆為陰性；再者，民航局於110年3月11日函送修訂之作業原則予各國籍航空公司，說明〈航空器飛航作業管理規則〉第199條及第284條修訂案於110年3月12日起公告實施。

- 〈2〉基於航空公司管理責任業已強化且民航相關法規亦已配合修訂，故自110年3月12日起將國籍航空機組員防疫管控機制調整為「5(PCR檢測陰性)+9」模式(〈機組員作業原則〉【第八版】)。
- (4) 「3+11【加強版】」模式：(110年4月15日至6月11日)
- 〈1〉110年4月9日指揮中心醫療應變組召開「協助國籍航空公司機組員就醫」會議，協調機組員於居家檢疫或自主健康管理期間之就醫需求，惟會中各航空公司出席代表再次反映及說明機組員已遵守專案之各項防疫規範，卻仍長期處於「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴，已無正常家庭生活，影響其身心狀況及飛行安全至鉅，考量機組員整體防疫健康管控措施已比照「航空泡泡」模式且管理甚嚴，建議其返國後之防檢疫規定再放寬，讓機組員也可享有較正常且健康的生活。
- 〈2〉110年4月13日指揮中心疫情監測組、邊境檢疫組、社區防疫組、醫療應變組等跨組討論後，共同向指揮官面報，經考量110年2月10日至4月12日國內本土零確診病例已逾60天，境外移入平均每日2到3例，國內疫情平穩，且持續觀察「5+9」模式已執行1個月，民航局查核機制已強化、航空公司管理責任已加強、且民航相關法規亦已完備，加以110年1至4月期間累計9千餘件機組員PCR檢測皆無發現確診個案，評估機組員境外染疫風險大幅下降，顯示相關防疫管控措施能有效運作。因此，陳前部長於110年4月14日在指揮中心

記者會對外說明及發布新聞稿表示，自同年月15日起，國籍航空公司長程航班機組員返國後，除回到109年的「3+11【基礎版】」模式外，增加檢疫期滿須PCR檢測陰性、且應嚴格落實外站「零接觸」管理及機組員機上全程防護等強化措施，即「3+11【加強版】」模式（〈機組員作業原則〉【第九版】）。

3、綜據前述，指揮中心決定實施「3+11【加強版】」模式前，已通盤考量國內當時本土疫情、航空公司管理責任、航空機組人員PCR檢測結果與「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴之身心壓力等因素，非未經評估率性而為：

- (1) 國內當時本土疫情：110年2月10日至4月12日國內本土零確診病例已逾60天，境外移入平均每日2到3例，國內疫情平穩。
- (2) 航空公司管理責任：航空公司已強化外站「零接觸」管理機制(如抵外站機組員快速通關，搭專車逕至合約飯店、住宿限同樓層、一人一室、禁離房門、禁當地訪客、限房內用餐等)，且機組員返國後之居家檢疫期間納入前揭電子圍籬管理等措施。
- (3) 航空機組人員PCR檢測結果：110年1月至4月間累計9千餘件機組員PCR檢測，皆無發現確診個案，評估機組員境外染疫風險大幅下降²⁵。
- (4) 航空機組人員受有「檢疫-執勤-檢疫」無限輪

²⁵ 指揮中心為評估〈機組員作業原則〉對於「外站執勤風險管控」之執行成效，及評估當時之飛航組員居家檢疫3天、空服組員居家檢疫5天檢疫措施是否妥適，疾管署依109年6月10日指揮中心第32次會議指示事項，訂定「國籍航空公司長程航班機組員嚴重特殊傳染性肺炎篩檢計畫」。指揮中心並於109年6月17日請華航及長榮兩公司，於109年6月25日至7月1日期間，安排所屬機組員(各100名)進行COVID-19 PCR檢測，檢驗結果全部200名機組員皆為陰性。

迴之身心壓力，嚴重影響其身心狀況、家庭生活，可能增加飛航事故風險，飛航安全堪憂。相關說明如下：

- 〈1〉民航局於110年3月10日函²⁶致疾管署，說明機組員長期處於飛航任務派遣與自主健康管理之循環下，將造成其無法正常生活，恐影響身心健康，爰建議調整機組員自主健康管理期間之相關規定，將「禁止」聚會、公眾集會、陪病等，調整為「避免」，並交由航空公司實施防疫配套措施。疾管署於110年3月29日函²⁷復民航局，說明機組員仍須落實自主健康管理相關規定。
- 〈2〉110年2月8日某航空公司747機長劉先生透過網路平臺(報導者)，說明過去這一年來國內有50,000多人次的機組員執勤，除了109年底某航空公司機師染疫並傳染給同事外，沒有出現一例確診，相信這是飛航組員遵守防疫的結果。長期無法與家人見面、或是擔心病毒而不敢回家等，壓力值不斷累積，尤其是疫情可能在短期內都不容易趨緩，這樣的檢疫生活可能還要再持續一年、甚至更久，機組員長期都在檢疫、飛行之間輪迴，對於身心健康肯定會有不利影響。
- 〈3〉110年2月26日桃園市機師職業工會(下稱機師工會)函²⁸請指揮中心、疾管署及民航局，調整COVID-19疫情期間機組員之檢疫政策，並說明機組員長期處於「檢疫-執勤-檢疫」

²⁶ 民航局110年3月10日標準一字第1105005692號函。

²⁷ 疾管署110年3月29日疾管檢字第1100035799號函。

²⁸ 機師工會110年2月26日桃機職工字第1100203號函。

之無限輪迴，缺乏正常社交及家庭生活，對其身心狀態已造成嚴重影響。另提供該工會與臺北醫學大學附設醫院職業醫學科醫師合作，針對國籍航空公司機師進行「COVID-19 加強檢疫政策對於長程航線飛航組員心理健康影響之研究」，說明機組員在「焦慮及沮喪」、「社交功能障礙」均呈現處於高度、顯著之不良狀態；此外，機組員心理狀態與飛航安全決策正相關，情緒低落除降低效能，亦潛在更嚴重之失事風險。

〈4〉110年3月26日機師工會召開「『檢疫-執勤』無限輪迴於機師身心健康集體亮紅燈！」記者會，呼籲政府機關應立即著手改善目前針對機組員的相關防疫/檢疫政策。

4、本院為進一步瞭解關於航空機組人員飛行時間及配合疫情等檢疫措施對其身心理影響等議題，諮詢3位專家學者亦認同航空機組人員長期受有「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴之身心壓力時，確有可能影響飛安，專業意見綜整如下：

- (1) 據研究，七成以上的飛安事件是人為因素造成，機師的飛行決策受環境、自我健康……等影響，飛行本來就是壓力很大的工作，如果又有睡眠不足、過度疲勞等狀況，會嚴重影響機師的判斷，造成飛安風險上升。
- (2) 航空機組人員因為長期的隔離，容易造成情緒憂鬱、暴躁、沮喪、失眠及孤立感等，壓力飽和的狀況下，總是會到達一個頂點，這對飛安會是個嚴重隱憂，適時檢討機組員防疫規定是需要的。
- (3) 以往機師的職業在常規的社會上社經地位高，

但經歷COVID-19防疫管控時，因被視為高風險感染組群，人人避之惟恐不及，進而折損機師的職業自我認同。當機師的自我概念由正向轉成負向時，或是缺乏對於職業角色的自尊或引以為傲感(pride)，皆可能會影響工作投入及熱忱，對於飛安也會有潛在的負面影響。

(4) 據Brooks等2020年之研究，隔離(quarantine)時間超過10天以上，會有明顯的創傷後壓力症候群(Post-traumatic stress disorder, PTSD)呼籲政府需要正視隔離檢疫的心理健康問題。

(5) 有些國家，航空機組人員只要PCR檢測結果是陰性，就可以正常生活，所以在防疫期間的心理壓力較小。考量機師的工作特性(檢疫-執勤-檢疫)ⁿ與一般民眾(單次檢疫)不同，在政策擬定上，應該要尋求防疫與機組人員心理健康間的平衡。

(6) 在無止盡的防疫隔離措施下，機師承擔如此大的壓力，飛安問題非常令人擔憂。

(三) 惟指揮中心於次日(14日)隨即於記者會宣布自同月15日實施，由於與機師工會表達意見及代為轉達意見者之時間較近，難免易使人誤解該中心傾向渠等之立場，且對於政策調整之權衡考量經過未善盡對外詳細說明及溝通之責，實有改進空間：

1、機師工會之前揭訴求經由桃園市長及國會議員等管道發聲，機組員或其家屬向相關機關陳情者亦所在多有：

(1) 據衛福部函復，邱姓立法委員於110年3月23日，以便箋請該部針對機師工會提出機組員居家檢疫規定建議案(併檢附機師工會110年3月

18日桃機職工字第1100305號函及機組員心理健康影響研究摘要)。

- (2) 機師工會理事長等人針對現行檢疫政策已造成機組員身心健康問題及飛行安全隱憂，於110年3月31日向桃園市鄭市長陳情，希望適度調整，鄭市長允諾將在兼顧防疫安全的前提下，向中央爭取調整管制方案，讓機組員享有更好的生活品質²⁹。
- (3) 立法院范姓及洪姓(指派代表列席)兩位立法委員於110年4月1日召開「機組人員防疫健康管控措施協調會」，要求交通部、民航局及衛福部派員出席，會中由機師工會說明機組員長期處於「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴，已嚴重影響身心健康，將引發潛在飛安風險，強烈建議機組員調整為「3+11」模式。范姓立法委員國會辦公室發出110年4月1日雲字第229號函，請指揮中心最晚於4月11日前研擬：針對長程航班或入境他國的機組員，其檢疫政策是否可以調整至居家檢疫3日+(加強)自主健康管理11日，並請於研議時將機組員PCR檢測結果所呈現之機組員外站防疫成效納入考量³⁰。
- (4) 行政院交辦之總統信箱、衛福部部長信箱及疾管署署長信箱計數十件，來信者為機組員或其家屬，主要對於已遵守防疫措施且長期處於檢疫循環之情形，表達心聲、提出求救訊號及政策調整建議。

²⁹ 資料來源：110年3月31日桃園市政府官網-市政新聞。網址：
https://www.tycg.gov.tw/ch/home.jsp?id=10412&parentpath=0,10401&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202103310006&aplistdn=ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y&fclid=IwAR2bLQARuANssNQrVGdL5HZc9L6LJjKSo-ivfxAwBuMtkvV963KqLRGgWL8

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=WKBX9jlvWMA>。

- 2、由於指揮中心於110年4月13日決定採「3+11【加強版】」措施並於次日記者會宣布自15日實施，與機師工會反映意見及桃園市長、國會議員等代為轉達意見之時間甚為接近，難免使人誤解該中心傾向渠等立場。
- 3、再者，從決定到實施之時間甚短，對於政策從「5+9」調整為「3+11【加強版】」之權衡考量相關經過未善盡對外詳細說明之責，當媒體及國會議員有所質疑時，亦未積極溝通俾釋除疑慮，實有改進空間：
 - (1) 指揮中心對於政策從「5+9」調整為「3+11【加強版】」對外說明之方式包括110年4月14日下午2時記者會及新聞稿：
 - 〈1〉經檢視110年4月14日下午2時指揮中心記者會直播畫面³¹，指揮官陳前部長自14:05:28拿出「國籍航空機組員返國檢疫措施調整」看板至14:08:17止，約2分多鐘說明機組員改採「3+11【加強版】」之內容如下：「因應國籍航空機組人員長期循環式的派飛跟居家檢疫和自主健康管理，就醫也非常不方便，前一段時間是因為機內的一個感染，一些外站的管理上面讓人家不放心，就做了一些改變，一方面希望加強外站的管理，另外也要交通部門要求航空公司負起管理責任來，所以那時候變成是7天的居家檢疫。實施一段時間，看起來在管理上面沒有出什麼樣的問題，所以減為5天，現在又減為3天，是指入境旅遊疫情第三級的地區，飛長程航班的，3天居家

³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=ww8PfUQiW0I>。

檢疫，這次要加上PCR檢驗是陰性(上次是沒有檢驗)，剩下11天就做自主健康管理。短程航班部分就直接做14天的自主健康管理，因為他們是沒有下飛機，直接在機上來回，所以基本上只要稍微注意一下就可以。……從以前變得比較嚴，然後因為看到航空公司的管理跟外站看起來都有落實在做，所以回到原來3天的居家檢疫及11天的自主健康管理，不過再比上一次稍微嚴一點是要加上PCR檢驗的陰性。」



〈2〉110年4月14日指揮中心新聞稿標題「110年4月15日起，調整國籍航空公司抵臺航班之機組員檢疫防疫措施」³²，內文：經重新審視國籍航空公司外站管制措施、機組員機上全程防護、管理查核機制及完備民航相關法規後，自明(15)日起(以航班抵臺時間計算)，國籍航空機組員返國後檢疫防疫措施，調整如下：
①入境旅遊疫情第三級地區(長程航班)：3天居家檢疫(結束當日核酸檢驗陰性)+11天自主健康管理。
②當班往返且未入境旅遊疫情第三級地區(短程航班)：14天自主健康管理。

³² <https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=yxYR6baD4M-T6ZMaJ1QrYw>。

指揮中心重申，國籍航空公司及其組員應嚴格落實外站管理、機上全程防護、持續派飛管理等措施，以兼顧國內防疫安全及機組員身心健康。如違反交通部「國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則」，將從重裁罰違規機組員及所屬航空公司。

4月15日起，調整國籍航空公司抵臺航班之機組員檢疫防疫措施



中央流行疫情指揮中心今(14)日表示，經重新審視國籍航空公司外站管制措施、機組員機上全程防護、管理查核機制及完備民航相關法規後，自明(15)日起(以航班抵臺時間計算)，國籍航空機組員返國後檢疫防疫措施，調整如下：

1. 入境旅遊疫情第三級地區(長程航班)：3天居家檢疫(結束當日核酸檢驗陰性)+11天自主健康管理。
2. 當班往返且未入境旅遊疫情第三級地區(短程航班)：14天自主健康管理。

指揮中心進一步指出，接種疫苗為最具成本效益之傳染病防治措施，國籍航空機組員為COVID-19疫苗公費接種對象，於完整接種兩劑疫苗兩週後，其返國後檢疫防疫措施，將再調整如下：

1. 長程航班：7天自主健康管理，結束當日檢驗通過即解除。
2. 短程航班：免自主健康管理，應落實防疫新生活。

指揮中心重申，國籍航空公司及其組員應嚴格落實外站管理、機上全程防護、持續派飛管理等措施，以兼顧國內防疫安全及機組員身心健康。如違反交通部「國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則」，將從重裁罰違規機組員及所屬航空公司。

(2) 從前揭指揮官在記者會口頭說明僅有簡單提到外站及航空公司管理有落實，及新聞稿亦僅有載明「經重新審視國籍航空公司外站管制措施、機組員機上全程防護、管理查核機制及完備民航相關法規」，因此調整為「3+11【加強版】」，並未將指揮中心調整政策之權衡考量相關經過及數據積極對外詳細說明。

(3) 再者，當媒體及國會議員對「3+11【加強版】」措施有所質疑時，指揮中心或指揮官亦未積極溝通俾釋除疑慮：

〈1〉110年4月28日鏡週刊報導³³，范姓立法委員

³³ <https://www.mirrormedia.mg/story/20210428inv004/>。

協調機師檢疫放寬「3+11」會議證據曝光，該場協調會為「機組人員防疫健康管控措施協調會」，會議結論第1點即是「4/11前討論是否可回到3+11檢疫政策，考量全部機組員檢測結果，交通部已於3/30提出新建議版本，指揮中心儘速回覆。」同年5月13日鏡週刊又報導³⁴，范姓立法委員召開協調會錄音曝光，若機組員檢測結果都是陰性，請交通部來提喔，那我們是強烈建議回到3+11，(5+9)執行滿1個月，就是4月11號嘛，那是不是就是希望喔，4月11號就回到3+11，他們(指機師)已經撐不下去了。

〈2〉邱姓立法委員於110年5月28日質詢陳前部長「3+11」模式之決策會議是誰主持的，陳前部長表示應該是陳宗彥副指揮官，有關於邊境管理都是由副指揮官來主持；另高姓立法委員質詢到底這個決策是誰來做，是哪一位公衛專家背書覺得3+11沒有問題，陳前部長表示機組員原來各有3天(3+11)、5天(5+9)，在長榮有狀況的時候，我們要求航空公司對於外站的管理要加強，在監看1個多月的情況，覺得在外站確實有所改善，所以才把它調回到原來的一個標準³⁵。

〈3〉陳前部長於110年5月29日在指揮中心表示³⁶，昨(28)日在立法院說成是陳宗彥副指揮官主持會議，事實上我回來查了以後，陳副指揮官並沒有參加那一場會議，那場會議是

³⁴ <https://www.mirrormedia.mg/story/20210513inv001/>。

³⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=jhX2NgOikd8>。

³⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=I15JFnemAfg>。

由疫情監測組、邊境檢疫組、社區防疫組、醫療應變組及專家們的一個討論，之後來跟我做了一個面報，有關於這個「3+11」的事情，指揮中心的政策都是由我來負責。

〈4〉110年7月7日新頭殼報導³⁷，指揮中心指揮官陳前部長曾說，「3+11」模式是專家討論後的結果。不過專家小組成員之一的李姓醫師卻在直播節目中受訪時稱「專家小組」從來沒討論過3+11，引發外界譁然。陳前部長回應，會議眾多已難細數，但自己絕對會負擔起責任。

(四)綜上，指揮中心於110年4月13日就國內當時本土疫情、航空公司管理責任、航空機組人員PCR 檢測結果與「檢疫-執勤-檢疫」無限輪迴之身心壓力等因素，綜合考量下決定將國籍航空機組人員返國之防疫檢疫措施自「5+9」調整為「3+11【加強版】」模式，尚非無據。惟該中心於次日(14日)隨即於記者會宣布自同月15日實施，由於與機師工會表達意見及代為轉達意見者之時間較近，難免易使人誤解指揮中心傾向渠等之立場，且對於政策調整之權衡考量經過未善盡對外詳細說明及溝通之責，實有改進空間。

二、「3+11【加強版】」決策過程係於110年4月13日經指揮中心相關任務組組長等討論研議後，共同向當時指揮官陳前部長面報，經指揮官拍板決定後，於4月14日召開記者會，宣布自次(15)日起檢疫措施調整為「3+11【加強版】」模式，確實沒有會議紀錄。經查現行法令

³⁷ <https://newtalk.tw/news/view/2021-07-07/600747>。

既未明定指揮中心指揮官作成決策前須經何種會議之法定程序及應否製作、公開會議紀錄，以往實務運作上亦確有指揮中心政策拍板後於記者會公布及發布新聞稿之先例，因此指揮官於聽取相關任務組報告後決定防疫措施改採「3+11【加強版】」，再於記者會公布及發布新聞稿通令依循，難謂違反現行法令。惟防疫措施之變更動輒影響千萬以上國人之身心健康及生活安排，指揮中心如何決定及變更防疫措施是否應製作會議紀錄及公開，對人民知的權利實具相當之重要性，依中央法規標準法第5條第4款規定，「其他重要事項」應以法律定之，經詢問衛福部允諾未來指揮中心解編後，將納入後續〈傳染病防治法〉修法時考量。

- (一)「3+11【加強版】」決策過程係於110年4月13日經指揮中心相關任務組組長等討論研議後，共同向當時指揮官陳前部長面報，經指揮官拍板決定後，於4月14日召開記者會，宣布自次(15)日起檢疫措施調整為「3+11【加強版】」模式，確實沒有會議紀錄。惟查現行法令既未明定指揮中心指揮官作成決策前須經何種會議之法定程序及應否製作、公開會議紀錄，以往實務運作上亦確有指揮中心政策拍板後於記者會公布及發布新聞稿之先例，當時未見質疑其適法性及妥當性，因此指揮官於聽取相關任務組報告後決定防疫措施改採「3+11【加強版】」，再於記者會公布及發布新聞稿通令依循，難謂違反現行法令：

- 1、按〈傳染病防治法〉第17條第1項及〈中央流行疫情指揮中心實施辦法〉第4條第1項規定，指揮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。次按〈嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例〉第7條規定，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或措施。

2、指揮中心對於防疫檢疫政策之決定模式：

(1) 指揮中心係因應COVID-19疫情而跨部會組成之任務編組，以其中任務組之一「邊境檢疫組」為例，必須因應國際疫情及突發事件，無平、假日或上、下班時間之分，持續密集運作且隨時布達重要訊息；同時，因應檢疫防疫議題之跨主管機關權管業務、影響衝擊、時效(急迫)性等，持續召集主責部會、相關任務組專家、防疫醫師等即時討論；因疫情瞬息萬變，在實務運作上，許多討論與決策係採取面報、電話或通訊軟體通知等形式進行，以爭取效率。

(2) 整體而言，決定程序原則採取下述其一方式：

〈1〉 **指揮中心任務組召開會議，決議後循序辦理【程序模式一】：**

指揮中心任務組邀集相關部會，針對特定議題進行討論，討論完成後之決議，再行於指揮中心簽核會議紀錄、或專案簽報同意後辦理。實務作業案例：

《1》〈機組員作業原則〉【第二版】修訂：民航局依據109年3月18日指揮中心邊境檢疫組第3次會議決議訂定〈機組員作業原則〉，復於109年3月24日指揮中心邊境檢疫組第4次會議中檢視國籍航空機組員防護管理及落實情形；又民航局因應疫情變化，為持續加強防疫措施，再次召請華航、長榮二家航空公司說明補充原則，且該局於同年月27日實施「貨機機組員3天、客機

機組員5天居家檢疫」；109年3月28日指揮中心為此召開「研商國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則會議」，依指示在現行作業原則下，訂定機組人員執勤時之個人防護裝備及乘客安全防護守則，請航空公司落實加強管理，並於當日下午指揮中心記者會說明前述事項。

《2》〈機組員作業原則〉【**第四版**】修訂：由民航局於109年5月28日指揮中心邊境檢疫組第13次會議提案，建議縮短航空公司機組員檢疫期間，調整為「飛航組員居家檢疫3天、空服組員居家檢疫5天」，再依會議決議提報修訂內容予指揮中心審核，核決後據以開始實施。

〈2〉**指揮中心任務組(中央主管部會)簽辦及施行【程序模式二】**：

主管機關就其主管業務涉防疫措施且需裁奪事項，於指揮中心逕行簽辦，核決後施行。實務作業案例：

《1》〈機組員作業原則〉【**第六版**】修訂：民航局因應航空產業之疫情衝擊，於109年8月25日邀集國籍航空公司討論，考量當時機組員已有專案管理機制且國內疫情穩定，規劃開放自臺灣出發航班於機上販售免稅品，民航局同年9月2日函報指揮中心，後續由該局於指揮中心簽辦，並函復相關航空公司，自同年7月起開放自臺灣出發航班於機上販賣免稅品。

《2》〈機組員作業原則〉【**第八版**】修訂：民航

局考量國籍航空公司已依指揮中心意見陸續完善外站管理並落實執行，依據110年2月23日指揮中心第68次會議決議事項，該局110年3月3日函報指揮中心，提報將機組員防檢疫管理模式調整為「5+9」模式；後續由疾管署於指揮中心簽辦，並於110年3月8日肺中指字第1100030395號函同意核備，請民航局於〈航空器飛航作業管理規則〉修訂後實施新制。

〈3〉 **指揮中心政策拍板，於記者會公布及發布新聞稿【程序模式三】：**

指揮官聽取、參酌相關任務組或相關機關(構)建議及疫情相關資訊，於討論後決策，再以記者會或新聞稿方式對外公布，加速訊息或措施發布時效，除利於利害關係人配合外，各主管機關得據以辦理相對應之處置。
實務作業案例：

- 《1》 〈機組員作業原則〉【第七版】修訂：因應109年底秋冬國際疫情嚴峻及發生航空器機師染疫事件，指揮中心於109年12月23日及26日二度召開會議研商機組員管理機制強化措施，民航局及航空公司完備管理措施前檢疫規定採「7+7」加嚴方案，其後於同年12月28日指揮中心記者會宣布，自110年1月1日起，國籍航空公司機組員返國後實施「7+7」模式；疾管署遂依上開決議簽報指揮中心辦理各項配套措施，包含增訂「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」、「入境檢疫系統」及「電子圍籬智慧監控系統」功能等。其後，

疾管署再以110年2月2日以肺中指字第1100030108號函，請民航局應依行政院110年1月26日協商結果，儘速以民用航空相關法規針對航空公司外站管理責任及機組員依循外站管理規定進行規範，並提供該局相關修訂意見。

《2》〈機組員作業原則〉【第九版】修訂：「5+9」模式再執行1個月，110年4月13日指揮官聽取面報及相關任務組專家討論後決策，其後於同年月14日指揮中心記者會宣布，將自同年月15日起機組員防檢疫規定回歸109年「3+11」外，增加檢疫期滿前須PCR檢測等加強作為「3+11【加強版】」模式，且再以記者會及新聞稿對外公布；疾管署遂依上開決策，簽報指揮中心及辦理各項配套措施，包含修訂「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」、「入境檢疫系統」功能及更新常見問答集(Q&A)等。

3、「3+11【加強版】」決策過程係於110年4月13日經指揮中心相關任務組組長等討論研議後，共同向當時指揮官陳前部長面報，經指揮官拍板決定後，於4月14日召開記者會，宣布自次(15)日起檢疫措施調整為「3+11【加強版】」模式，確實沒有會議紀錄：

(1) 據衛福部函復表示：110年4月15日起機組員防檢疫規定調整為「3+11【加強版】」模式，係於110年4月13日經相關任務組及專家討論後，共同至疾管署5樓辦公室向指揮官面報4項議題，包括國籍航空機組員檢疫等，指揮官決策後，

再以記者會及新聞稿對外公佈，以掌握政策發布時效，且利於各主管機關迅速啟動相對應之處置等語。出席人員包括疫情監測組周組長、邊境檢疫組何副組長、社區防疫組莊組長、醫療應變組薛組長及疾管署急性傳染病組楊組長、感染管制及生物安全組曾組長等。

- (2) 據衛福部提供詢問書面資料表示：指揮中心決策模式並非合議制，而是由指揮官聽取、參酌各任務組、相關部會等建議及疫情相關資訊後即可執行決策，較類似首長制，並非每次決策都須有正式會議或製作書面紀錄始能進行決策。查110年4月13日指揮官聽取面報及相關任務組專家討論後，決議機組員檢疫規定調整為「3+11【加強版】」模式並於同年月15日實施，疾管署權責長官皆全程參與，並由該署依上開決議於110年4月14日簽報指揮中心之行政作業（簽呈）、撰寫指揮中心工作日誌等書面紀錄，即時啟動機組員新制時之配套措施。
- (3) 另據陳前部長於本院詢問時口頭表示：航空機組人員返國檢疫決策長期就是「3+11」模式，直到發生紐西蘭機師事件，指揮中心進一步瞭解機組員的管理，因此之前有加嚴措施，要求機上零接觸，外站一站式房卡及自我管理，且機組人員經過9,000多人次的PCR檢測，以及也加重機組員責任及法規的完整性，但那時我認為還有觀察的必要。航空業的反應，也是要重視飛航安全，同仁在綜合討論之下，在110年4月13日向我報告，我決定4月15日開始實施，但要加上電子圍籬措施配合。傳染病防治法的決策是主官制，不是合議制，當然幕僚要給我

資訊以利做出最適合的判斷。

- (4) 「3+11【加強版】」決策過程雖無會議紀錄，惟經檢索上開3個法令，確未明定指揮中心指揮官作成決策前須經何種會議之法定程序及應否製作、公開會議紀錄，以往實務運作上亦確有指揮中心政策拍板後於記者會公布及發布新聞稿【上開程序模式三】之先例，當時未見質疑其適法性及妥當性。爰指揮官於聽取相關任務組報告後決定防疫措施改採「3+11【加強版】」再於記者會公布及發布新聞稿通令依循，難謂有何違反現行法令之情事。

(二)次按〈政府資訊公開法〉第7條第1項第10款規定，僅有合議制機關之會議紀錄應主動公開，指揮中心既非合議制機關，縱有召集會議，亦無該款規定之適用：

- 1、按〈政府資訊公開法〉第7條第1項第10款規定：「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：十、合議制機關之會議紀錄。」同條第3項規定：「第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」次按〈中央行政機關組織基準法〉第3條第2款規定：「獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」再按〈行政院組織法〉第9條規定：「行政院設下列相當中央二級獨立機關：一、中央選舉委員會。二、公平交易委員會。三、國家通訊傳播委員會。」及〈國家運輸安全調查委員會組織法〉第1條規定：「行政院為獨立公正調查航空、鐵道、

水路及公路之重大運輸事故，特設國家運輸安全調查委員會，為相當中央三級獨立機關。」準此，指揮中心並非上開法律所明定之合議制機關。

- 2、前已言之，指揮中心係行政院依〈傳染病防治法〉第17條第1項授權為因應COVID-19疫情而跨部會組成之任務編組，〈中央流行疫情指揮中心實施辦法〉第11條亦規定，指揮中心得視流行疫情及處置狀況，由指揮官報請行政院解散之。指揮中心既非合議制機關，縱有召集會議，亦無〈政府資訊公開法〉第7條第1項第10款規定「應主動公開會議紀錄」之適用。

(三)雖非合議制機關，但相關法令如有明定會議紀錄應製作、公開者，自應依其規定辦理：

- 1、經檢索中央法規，有明定會議紀錄應製作、公開之相關法令例如(不以此為限)：

法令名稱及條次	條 文 內 容
傳染病防治法第27條第4項	疫苗基金運用於新增疫苗採購時，應依據中央主管機關傳染病防治諮詢會建議之項目，依成本效益排列優先次序，並於次年開始編列經費採購。其相關會議應錄音，並 <u>公開其會議詳細紀錄</u> 。
水污染防治法第63條之1第2項	主管機關為前條第1項審查時，……於會議後應 <u>作成會議紀錄並公開</u> 登載於前項中央主管機關指定之 <u>網頁</u> 。
空氣污染防制法第98條第2項	直轄市、縣(市)主管機關為前條第1項核准前，……以會議方式審查者，於會議後應 <u>作成會議紀錄</u> ，並 <u>公開</u> 登載於中央主管機關指定之 <u>網站</u> 。
各級都市更新公開評選申訴審議會組織辦法第12條	都更評選申訴會委員名單、會議議程及 <u>會議紀錄</u> 等相關資訊，各級主管機關應 <u>公開於專門網頁</u> 。
各級都市更新及	本會委員名單、會議議程及 <u>會議紀錄</u> 等

法令名稱及條次	條 文 內 容
爭議處理審議會 設置辦法第 12 條	相關資訊，各級主管機關應 <u>公開於網際網路</u> 。
各級都市計畫委 員會組織規程第 12 條之 1	內政部、各級地方政府及鄉（鎮、市）公所應將都市計畫委員會之委員名單、會議議程及 <u>會議紀錄</u> 等相關資訊， <u>公開於網際網路</u> 。
監察院會議規則 第 32 條	<u>會議紀錄</u> 經宣讀及主席簽名後，印送各委員，除應保守秘密者外，並 <u>登載於本院公報</u> 。
環境影響評估法 施行細則第 13 條第 1 項	主管機關……應將環境影響說明書或評估書初稿內容、委員會開會資訊、 <u>會議紀錄</u> 及審查結論 <u>公布</u> 於中央主管機關指定網站。
重要濕地評定變 更廢止及民眾參 與實施辦法第 11 條第 1 項及 第 12 條第 1 項	中央主管機關辦理說明會應作成 <u>會議紀錄</u> ，載明參加人員意見、申請人回應、聲明異議事由及主持人對異議之處理。中央主管機關應於說明會後 30 日內將 <u>會議紀錄</u> 函送相關機關及人員，並 <u>登載於專屬網頁</u> 。
開發行為環境影 響評估作業準則 第 15 條第 2 項	開發單位應於前項第 2 款公開會議後 45 日內 <u>作成會議紀錄</u> ， <u>公布於指定網站</u> 至少 30 日。
人體研究倫理審 查委員會組織及 運作管理辦法第 12 條第 1 項	審查會之 <u>會議紀錄</u> ，應予公開。

2、上開法令所對應之機關或單位雖非合議制機關，但相關法令既明定會議紀錄應予製作、公開，該機關或單位自應依其規定辦理。

(四)惟防疫措施之變更動輒影響千萬以上國人之身心健康及生活安排，指揮中心如何決定及變更防疫措施是否應製作會議紀錄及公開，對人民知的權利實具相當之重要性，依中央法規標準法第5條第4款規

定，「其他重要事項」應以法律定之，經詢問衛福部允諾未來指揮中心解編後，將納入後續〈傳染病防治法〉修法時考量。：

- 1、按中央法規標準法第5條第4款規定：「左列事項應以法律定之：四、其他重要事項之應以法律定之者。」自疫情出現迄今，指揮中心基於通盤考量所採取之防疫措施或有所變更，動輒影響千萬以上國人之身心健康及生活安排，指揮中心如何決定及變更防疫措施之會議紀錄是否應製作及公開，對人民知的權利實具相當之重要性，依上開規定，自應於法律中加以明定。
- 2、經檢索〈傳染病防治法〉及〈嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例〉，確未明定指揮中心所召集會議之會議紀錄應否製作及公開。經詢問衛福部允諾未來指揮中心解編後，將納入〈傳染病防治法〉修法時考量。

三、另鄭姓立法委員陳訴「諾富特飯店防疫旅館混居」及「指揮中心放任公文旅行」等因素，造成防疫破口及疫情擴散等情，經查諾富特飯店一館非桃園市政府核可之防疫旅宿，於一館8樓同時收住一般旅客及居家檢疫機組員之行為，業經該府於110年5月8日裁罰新臺幣(下同)126萬6千元；又該飯店使用非防疫旅館範圍作為機組員檢疫場所致發生多人染疫，業經交通部觀光局於110年5月6日裁罰15萬元；另華航未落實〈機組員作業原則〉所訂防疫措施及未善盡督導之責，民航局於110年5月10日裁罰100萬元在案，併予敘明。

- (一)鄭姓立法委員陳訴「諾富特飯店防疫旅館混居」及「指揮中心放任公文旅行」等因素，造成防疫破口及疫情擴散等情：

1、陳訴要旨：

(1) 「諾富特飯店防疫旅館混居」及「指揮中心放任公文旅行」等因素，造成防疫破口及疫情擴散。政府無視防疫旅館及觀光飯店宿舍混居、未落實分層分流管理疏失，造成華航機組人員、諾富特飯店人員群聚感染。

(2) 內容：

〈1〉衛福部於109年3月30日訂定「COVID-19因應指引：防疫旅宿設置及管理」，要求合法旅宿業者必須依前開指引內容，就旅客入住安排、門禁管理及安全維護、房間設備、環境清潔及廢棄物清理、人員健康管理等項目進行檢視及規劃，向地方政府提出申請且經審核通過，始能收住居家檢疫、隔離者，且地方政府每月至少進行1次抽核。

〈2〉民眾於110年2月15日向指揮中心檢舉諾富特飯店防疫旅館存在隔離檢疫者與一班旅客「混住」之情況，指揮中心未立即向相關機關瞭解實際情形並及時解決，卻放任公文旅行，導致防疫破口、疫情擴散。其處理經過如下：

《1》指揮中心於110年2月15日將飯店混居之民眾投訴函轉桃園市政府。

《2》桃園市政府於110年2月20日發函衛福部並副知民航局，該飯店僅二館為防疫旅宿。

《3》民航局於接獲副本後致電提醒諾富特飯店應依防疫計畫辦理外籍航空公司機組員收住外，於110年2月底再次與該飯店確認。

- 《4》 110年3月4日桃園市政府函復衛福部並副知民航局，關於機組員管理請衛福部及民航局釐清妥處。
- 《5》 110年3月間民航局多次要求華航查明諾富特飯店是否有機組員及一般旅客混住情形，經華航轉請該飯店查明後回復，該飯店一館雖有提供華航機組員及一般旅客住宿，但有落實防疫措施，機組員與乘客採分層分流管理，並隔開雙方行進動線與活動範圍。
- 《6》 110年3月30日民航局發函諾富特飯店，請其確認依防疫計畫及防疫旅館相關規定收住有關人員，另視機組員住宿需求狀況評估申請一館為防疫旅宿，並副知衛福部及桃園市政府。
- 《7》 110年4月15日民航局再次函請國籍航空公司（包含長榮）確認機組員居家檢疫之宿舍應符合「COVID-19因應指引：防疫旅宿設置及管理」，並應落實房間分區及動線區隔。
- 《8》 110年4月20日諾富特飯店函復民航局並副知華航，其作為華航之防疫宿舍，管理皆符合COVID-19因應指引：防疫旅宿設置及管理，落實房間分區管理、一般民眾動線區隔等防疫措施。
- 〈3〉 惟民航局再次確認諾富特飯店是否落實相關規範時，僅聽信該飯店片面之回函，不論衛福部、民航局及桃園市政府，皆未針對該飯店進行實地稽查，導致一般民眾與檢疫者混居，且作為防疫旅館使用的二館人員，亦

可自由移動到接待一般旅客的一館，造成大規模人員接觸與感染。證明衛福部、民航局及桃園市政府對於防疫旅館之管理與疫情控管顯怠於執行職務，並進而導致疫情擴散至新北市及臺北市。

(二)據110年5月7日指揮中心官網報導³⁸，指揮中心針對諾富特飯店發生員工確診COVID-19事件，邀集交通部、桃園市政府、華航等代表，召開會議全面檢討。會中確認該飯店一館7樓、8樓是作為華航員工防疫宿舍，並非桃園市政府核可之防疫旅宿，而該飯店於一館8樓同時收住一般旅客及居家檢疫機組員之行為，違反〈發展觀光條例〉第53條第1項、〈傳染病防治法〉第37條第1項第6款規定；另華航對於員工防疫宿舍管理監督亦有不當，違反〈民用航空法〉第112條第2項第5款規定，分別由交通部與桃園市政府進行裁罰。

諾富特飯店事件裁罰一覽表

違規者	違反防疫行爲	法源依據	裁罰額度 (新台幣/元)	主管機關
諾富特飯店	非防疫旅館收住居家檢疫者	1. 傳染病防治法第37條第1項第6款、第70條第1項第3款 2. 交通部109年9月30日交路(一)字第10982004362號公告	3千-1萬5千	桃園市政府
	使一般旅客與高風險者混住致發生多人染疫，影響公共防疫衛生，顯已損害國家利益及消費者生命、身體、健康	發展觀光條例第53條第1項	3萬-15萬	交通部 (觀光局)
中華航空公司	未落實執行「國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則」所訂防疫措施，及未善盡督導之責	1. 民用航空法第41-1條第1項、第112條第2項第5款 2. 航空器飛航作業管理規則第199條第8項、第284條第8項	100萬	交通部 (民用航空局)

中央流行疫情指揮中心

2021/05/07

³⁸ <https://www.mohw.gov.tw/cp-16-59563-1.html>。

(三) 實際裁處情形：

1、桃園市政府於110年5月8日因諾富特飯店一館非防疫旅宿而收住居家檢疫者之行為，依〈傳染病防治法〉第70條第1項第3款規定³⁹，總計裁罰126萬6,000元。據該府衛生局新聞稿⁴⁰指出：

- (1) 配合指揮中心要求自國外入境人員須落實居家檢疫規定，該府考量所轄桃園國際機場航空公司機組人員使用需求，在確認符合指揮中心防疫旅宿指引情況下，於諾富特飯店二館成立機組人員之檢疫旅館。諾富特飯店一館未經該府核准成為防疫旅館，卻擅將其部分樓層作為航空公司機組員之檢疫旅宿，且曾有與一般民眾同層混住之情形，顯已違反〈傳染病防治法〉第37條第1項第6款⁴¹，未遵守指揮中心非防疫旅宿不得收住居家檢疫者及居家隔離者規定。
- (2) 依據109年3月18日指揮中心第三次工作小組會議決議，國籍航空公司可訂定機組人員防疫健康管控措施據以實施，民航局後續即依此公布〈機組員作業原則〉，供國籍航空公司依循。另109年9月30日交通部公告「未申請為防疫旅宿不得收住居家檢疫者及居家隔離者」，違者將依〈傳染病防治法〉第70條裁處。諾富特飯店一館擅自作為國籍航空公司機組人員之檢疫旅宿直至110年4月28日止，未經該府核准自公告

³⁹ 「有下列情事之一者，處3千元以上1萬5千元以下罰鍰；必要時，並得限期令其改善，屆期未改善者，按次處罰之：……三、拒絕、規避或妨礙各級政府機關依第37條第1項第6款規定所定之防疫措施。」

⁴⁰ https://dph.tycg.gov.tw/home.jsp?id=13&parentpath=&mcustomize=onemessages_view.jsp&dataserno=202105080002&aplistdn=ou=data,ou=health1,ou=chhealth,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y。

⁴¹ 「地方主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，應視實際需要，會同有關機關（構），採行下列措施：……六、其他經各級政府機關公告之防疫措施。」

之日起算共計長達211天，違反交通部公告規定，考量其所造成之社會風險及社區防疫負擔，依上開規定，該府衛生局依違規時程逐日計罰，按日處6,000元罰鍰，總計裁罰126萬6,000元。

2、交通部觀光局於110年5月6日因諾富特飯店使用非防疫旅館範圍作為機組員檢疫場所致發生機組員、員工及家屬多人染疫，已影響公共防疫衛生，顯已損害國家利益及確有損害消費者生命、身體、健康之虞，依〈發展觀光條例〉第53條第1項規定⁴²裁罰15萬元。據該局說明⁴³：

(1) 諾富特飯店申請二館為防疫旅館，一館則未申請防疫旅宿，卻作為國籍航空機組員之居家檢疫場所，導致可能造成感染鏈之混宿情形。

(2) 交通部已於109年9月30日函請各縣市政府未申請為防疫旅宿者，不得收住居家檢疫及居家隔離者。該局後續將配合指揮中心函請各縣市政府啟動防疫旅館總體檢，要求並持續督導所有防疫旅宿均能依規定落實相關防疫措施。

3、民航局於110年5月10日因華航未落實〈機組員作業原則〉所訂防疫措施及未善盡督導之責，違反依〈民用航空法〉第41條之1第2項授權訂定之〈航空器飛航作業管理規則〉第199條第8項及第284條第8項之規定，依同法第112條第2項第5款⁴⁴裁罰100萬元。

(四)綜上，鄭姓立法委員陳訴諾富特飯店防疫旅館混居一事，經相關主管機關稽查後已依法裁罰在案，併

⁴² 「觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，有玷辱國家榮譽、損害國家利益、妨害善良風俗或詐騙旅客行為者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰……。」

⁴³ <https://fnc.ebc.net.tw/fncnews/headline/134027>。

⁴⁴ 「航空器所有人、使用人、民用航空運輸業、……有下列情事之一者，得予以警告或處60萬元以上3百萬元以下罰鍰……：五、違反依第41條之1第2項所定規則……。」

予敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請衛生福利部檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請衛生福利部參處見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。

調查委員：浦忠成、蘇麗瓊