

專題論述

面臨重大疫災危機中央政府應變處理策略 ——內政部SARS防疫經驗

邱汝娜・陳奎如

壹、前言

二十一世紀的新興傳染病——嚴重急性呼吸道症候群（SARS），迅速席捲全世界，我國亦無法倖免，自九十二年三月中旬出現第一名通報病例，至七月五日自疫區除名，我國感染 SARS 可能病例計 674 例，疑似病例 1,403 例，死亡人數 84 人；目前已知此一疾病的傳染途徑主要是藉由接觸飛沫或體液的傳播而感染，病毒於人體內約有十多天的潛伏期，感染症狀為發燒、咳嗽、呼吸急促等，患病後有致命的危險。目前疫情雖已經獲得控制，但是面對此種前所未見的新興呼吸道傳染疾病，我們所知有限，回顧疫情發展的短短四個月內，無論在我國醫療、經濟、社會、民眾心理等各層面，都造成莫大的衝擊，除醫療公衛體系人力、物力均全力投入外，因民眾心理恐慌、社會人際關係疏離，連帶影響商業、旅遊行為，致使我國經濟發展、觀光旅遊等相關產業遭受波及，影響層面迅速而廣泛。在此次抗疫過程中，政府及各界不斷的在摸索、嘗試，獲得了寶貴的經驗，另一方面亦應省思缺失何在，期望以此為借鏡，未來在面臨類似的疫災

危機時，能做更好的因應。

貳、中央政府抗/防疫的策略

一、法令依據及組織運作

由於 SARS 疫情影響層面廣泛，因此防疫工作需要全國上下從政府醫療體系、公衛防疫體系到全民總動員，九十二年五月二日公布「嚴重急性呼吸道症候群防制及紓困暫行條例」，並溯自九十二年三月一日開始施行，確立緊急應變必要之法源依據。同時行政院於九十二年四月二十八日成立嚴重急性呼吸道症候群防制及紓困委員會，由行政院長擔任召集人，下設境外管制組、居家隔離組、醫療及疫情控制組、國防資源組、物資控管組、法制及預算組、經濟及產業組、督考組、外事組、及新聞組等 10 個組，隨即啟動運作機制，透過跨部會團隊合作的方式，訂定 SARS 防治政策（如表一），以有效阻絕境外病源、迅速控制境內疫情、充裕醫療防疫物資、協助產業正常營運及儘速恢復健康生活為目標。防疫期間，每日召開跨部會會議，隨時掌握疫情發展，檢討各項措施，及時調整改進方法，以落實防疫效果。

表一 行政院 SARS 防治政策

項 目	目 標	主 要 策 略
境外、境內管制	加強人員入出境管理，嚴密防檢疫與隔離措施，阻絕境外疫病影響。	<ol style="list-style-type: none"> 1.加強國人及外來人員之審核管理。 2.嚴密強化機場、港口入出境防疫管制。 3.建構人員入出境與強制隔離措施通報機制。 4.加強邊境及內陸之偷渡、走私查緝措施。 5.健全商、漁港及船員之防疫措施。 6.加強在大陸地區台商及國人之防疫輔導與協助。
醫療及疫情控制	分區集中隔離治療，提高感染者治癒率；建構全民防疫網，有效防治疫情擴散，安定民心。	<ol style="list-style-type: none"> 1.掌握疫情動態資訊，預防疫情持續擴散。 2.分區設置專屬醫院集中治療，提高感染者治癒率。 3.提高醫護人力保護標準，並充足醫護人力資源。 4.確保充分醫療資源，提供全民醫療服務。 5.加強防疫教育宣導及公共場所保護措施。 6.及時提供民眾所需正確資訊。
實施居家隔離	強化潛在帶源者隔離檢疫管理，掌握疫情源頭資訊，防止產生社區感染，避免疫情擴散。	<ol style="list-style-type: none"> 1.強制隔離疫區入境者。 2.執行居家隔離者之管制追蹤。 3.提供隔離者生活服務及照顧，暢通聯繫管道。 4.解決隔離者經濟困難。 5.推動全民監督居家隔離者活動。 6.加強遊民管制及疫情追蹤。 7.執行社區防疫教育及宣導。
經濟及產業	穩定資本金融市場，協助企業正常運轉，安定勞工生計，儘速恢復經濟正常活動與居家健康生活。	<ol style="list-style-type: none"> 1.採行安定市場及穩定金融措施。 2.協助產業因應疫情衝擊。 3.協助受衝擊產業紓困。 4.運用就業安定基金，視條件補助因接受隔離檢疫者之個人薪資，並辦理勞工職業訓練。
物資管控	充裕醫療防疫物資供應，確保市場公平交易。	<ol style="list-style-type: none"> 1.協調廠商充分供應醫療防疫用品。 2.輔助廠商提高醫療用品產能。 3.執行市場醫藥防疫用品交易查察。
國防資源	動員國軍醫療資源與設備，全力支援防疫，以加速疫情有效控制。	<ol style="list-style-type: none"> 1.提供國軍營區，安置集中隔離者。 2.動員國軍醫院及相關人力資源支援防疫。 3.協助生產防護用品，提供防疫使用。 4.嚴密監控軍隊疫情。

二、防治及紓困預算執行

為因應 SARS 疫情防治及紓困需要，行政院依法編列「嚴重急性呼吸道症候群

防治及紓困特別預算」總經費 5 百億，截至九十二年八月底止，已執行 158 億 6,991 萬餘元，其中防治經費支出約 83 億，紓困經費支出約 74 億元。（如表二）

表二 中央政府 SARS 防治及紓困特別預算編列及執行表 單位：千元

部會	項目重點摘要	預算數	執行數 (至 92 年 8 月)
衛 生 署	執行檢疫工作、購置相關醫療設備、防治教育宣導、強制隔離相關經費、補助醫療團體支援經費、醫事人員及工作人員津貼及補償金等	23,858,877	6,806,083
交 通 部	補貼運輸及海運業者防疫用品費用、補助航空業者防疫用品費用及降落費、旅行業者紓困利息補貼等	10,556,706	1,322,959
經 濟 部	捐助中小企業信用保證基金、補助口罩增產、辦理出口拓銷等	9,310,000	5,147,482
國 科 會	撥入行政院國家科學技術發展基金辦理研究計畫	2,000,000	822,600
內 政 部	居家隔離補償金、辦理居家隔離服務、加控強制隔離者經費、警消超勤加班費用等	1,507,500	977,712
教 育 部	購置校園防疫用品、居家隔離學生課業、心理及訪視輔導、居家隔離期間遠距教學教材等	700,000	168,398
文 建 會	文化設施預警體系之建立、藝術輔導	224,525	88,475
退 輔 會	榮家購置防疫設備、房舍消毒等	510,211	18,846
勞 委 會	勞動場所專案檢查、勞工強制隔離工資補貼、補助勞保局審核行政事務費	395,410	129,470
農 委 會	購置防疫用品、大陸漁工岸置處所隔離設施、消毒經費、船上隔離伙食及燃料費	155,736	15,776
海 巡 署	加強查緝走私偷渡經費、偷渡客臨時收容所設置及隔離經費	269,065	56,231
陸 委 會	境外國人緊急返台就醫及強化防疫措施、協助國人在大陸緊急就醫費用、大陸地區人民來台急難救助	37,000	1,281
環 保 署	居家隔離者廢棄物加強清運、戶外公共環境防疫經費	377,335	284,728
新 聞 局	宣導費用	69,500	28,299
財 政 部	加強查緝大陸走私偷渡獎勵金、一般防疫業務	28,135	1,578
小 計		50,000,000	15,869,918

參、內政部抗/防疫之具體做法

在行政院 SARS 委員會及防治政策指導下，為緊急因應疫情發展，各單位均視

需要成立緊急應變任務編組。內政部主責居家隔離組，結合警政、民政、消防、社政、戶政等單位與相關部會，成立緊急應變中心，辦理居家隔離相關管制及服務事項。以內政部社會司為例，由司長擔任召

集人，將工作同仁分成資料組、機構組、救助組、捐款管理組、服務組、關懷專線組及社區溝通組等工作小組，展開各項抗/防疫措施，並運用報表管理，隨時掌握更新全國各地疫情發展狀況，及時協調調度政府資源，主要任務如下：

(一)居家隔離者管制及生活照顧，解決隔離者經濟困難，以協助民眾全力配合政府落實防疫政策。

(二)加強遊民、安養護機構老人等弱勢群體之輔導及服務。

(三)推動社區防疫教育及宣導，提升民眾對疫情的瞭解及準備，減少不必要的恐慌。

(四)結合民間力量，連結資源，提供民眾心理支持、舒緩壓力，並配合推動相關社會重建的工作。

一、對居家隔離者－追蹤管制及服務事項：

在整個抗疫的過程中，內政部主要負責居家隔離政策，運用警政、民政、戶政、消防的資源執行居家隔離者之相關管制追蹤及服務，避免疫情進一步透過社區擴散：

(一) A 級居家隔離：凡與 SARS 可疑及可能病例接觸者列為 A 級居家隔離者，目的在於阻斷疾病之傳染途徑。截至七月底止累計 70,061 人接受居家隔離。內政部除安裝「視訊追蹤管制系統」外，並委由民間電信業者實施電話視訊訪查，若有違反規定者由警察機關開具舉發單送由衛生主管機關依法裁處。

(二) B 級居家隔離：自病例集中區入境者實施 B 級居家隔離，以阻斷境外移入案例。截至七月底止，累計 82,756 人接受 B 級居家隔離。內政部特別協調開設營區集中隔離，另對於在家隔離者，委託民間電信業者實施電話查訪。

(三)啟動「全民監督」機制：設置 24 小

時免付費檢舉違規專線，24 小時受理民眾電話檢舉未依規定居家隔離情事，並將檢舉紀錄單傳真至各地方警察局派員查處。

(四)居家隔離者服務：為協助民眾遵守居家隔離規定，使民眾配合居家隔離政策，內政部於九十二年五月二日函頒公布「地方政府社政單位辦理嚴重急性呼吸道症候群（SARS）強制居家隔離者服務事項、溝通協調及社區教育作業規範」，透過地方社政單位提供服務居家隔離者之服務，包括下列四項：

1.心理支持服務：服務人員以電話諮詢，先確認隔離者瞭解強制居家隔離期間隔離指引及注意事項，並給予其精神最大支持，安撫情緒令其安心。

2.家屬照顧服務：經評估後提供強制居家隔離者家屬之居家照顧服務、機構臨時託顧照護等，使強制居家隔離者可以安心接受隔離。

3.經濟協助：對經濟困難之強制居家隔離者協助申辦急難救助、慰問金，使其感到寬心。

4.其他生活協助：對強制居家隔離者所需之必要生活協助加以評估，轉介相關業務主管機關或運用社會資源提供協助，如代為通知環保單位清運垃圾、提供口罩、體溫計等。

社政單位辦理 SARS 強制居家隔離者服務，自九十二年五月一日至七月十四日止，累計提供電話關懷與諮詢 40,063 人次，居家照顧服務 6,115 人次，其他生活協助 1,083 人次（詳如表三）。有關經濟協助措施部分，依據行政院衛生署資料，截至七月四日止應居家隔離人數為 152,817 人，內政部配合發放隔離慰問金作業，至九月三十日止已核發慰問金 126,791 人次（合計 5 億 3,612 萬 9 仟元），死亡慰問金 358 件（合計 3,580 萬元）。

表三 居家隔離者服務辦理情形統計表

服務項目	服務內容	92/5/1~7/14 累計
1.心理支持	電話關懷與諮詢（人次）	40,063
2.家屬照顧服務	居家照顧服務（人次）	6,115
	機構臨時託顧照護服務（人次）	1
3.經濟協助	急難救助（件數/新台幣元）	24/1,060,000
	隔離慰問金（件數/新台幣元）	92,141/396,220,500
	死亡慰問金（件數/新台幣元）	194/19,400,000
4.其他生活協助	代為通知環保單位清運垃圾；提供口罩、體溫計等	1,083

二、對遊民－防疫輔導及集中安置

街頭遊民居無定所，生活習性較為特殊，為 SARS 感染及傳播之高危險群，內政部特別責成地方政府持續加強對轄區內遊民之掌握，並運用民間資源、協調警力加強對轄內遊民之宣導及服務（如發放口罩、測量體溫），發現疑似感染個案即時通報衛生單位。疫情危險區域，建議該地方政府依「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」第八條，逕行採取強制集中隔離措施，並於安置期滿後以兼顧人道與 SARS 防疫為目標，繼續實施原地集中安

置，或採取安置於遊民收容所、通知家屬領回及辦理街友輔導，持續於定時定點辦理測量體溫、供應口罩等措施。

各地方政府辦理遊民輔導防疫工作，自五月一日至七月十四日止，累計測量遊民體溫達 17,231 人次，發放口罩 6,437 人次，提供便當 9,066 人次，其他協助（如提供沐浴換洗衣物）36 人，合計 32,770 人次（詳如表四）；另輔導各地方政府闢設遊民集中安置場所，必要時協調國防部提供營區予以收容，據統計全省共計有 21 縣市確定集中安置地點，總收容量 912 人。

表四 未被強制居家隔離遊民每日防疫工作情形統計表

辦 理 內 容	92/5/1-7/14 累計
合計（人次）	32,770
1.測量體（耳）溫（人次）	17,231
2.發放口罩（人次）	6,437
3.提供便當（人次）	9,066
4.其他協助（如提供沐浴換洗衣物）人次	36

三、對社會福利機構－防疫輔導及教育宣導

社會福利機構以弱勢族群為收容對象，其本身抵抗力較弱，經常往返醫院，又因機構收容者集中居住照顧，發生集體傳染的可能性較高，因此為預防福利機構成為疫情控制的死角、保障弱勢收容者權益，內政部訂定相關處理作業程序及通報表，包括「各社會福利機構預防 SARS 病例通報及居家隔離措施流程圖」、「社會福利機構預防嚴重急性呼吸道症候群（SARS）每日例行注意事項」、「各社會福利機構 SARS 疫情災害緊急通報表」、「各社會福利機構每日體溫通報表」等，督促地方政府注意所轄機構辦理消毒、洗手、測量體溫、記錄及謝絕訪客等各項防疫措施，並由內政部會同衛生署辦理實地訪查（或以電話訪查）及相關人員衛生教育事宜。

內政部派員實地訪查或以電話訪問老人及身心障礙福利機構，監督院民（生）及工作人員（含監護工）測量體溫及防疫工作，累計實施訪問 6,853 次，平均每家機構訪問六點六次。另於六月十九日至六月二十六日會同衛生署疾病管制局辦理抽查共計 138 家，以瞭解其防疫工作之落實情形。

四、對社區－組織與宣導

政府有限，民力無窮，隨著 SARS 疫情的發展，防疫行動已成為全民總動員。內政部協調行政院青輔會、衛生署國民健

康局及召募青年志願工作者，成立「行政院社區健康防疫志願軍」，由政府提供短期預防教育訓練，派遣至各地鄉鎮市進行宣導教育工作，以協助建立社區防疫體系，強化社區自助互助精神。其工作內容包括：

（一）協助全國 319 個鄉鎮市成立地方社區防疫組織。

（二）協助整合地方人力，深入社區、部落、農村、公寓、集合大廈等，宣導、溝通正確防疫觀念與訊息，使民眾保持適度警戒但不恐慌。

（三）傳達正確防疫觀念與訊息，合力保護預防鄉村與山地地區免受 SARS 侵襲。

「行政院社區健康防疫志願軍」自九十二年五月二十三日派遣第一批志願軍起，至七月十四日止協助地方社區辦理溝通教育服務活動共計 87 場次，服務 8,128 人次，各縣市自行辦理之溝通教育活動亦達 247 場次。

五、對大眾－提供資訊服務

為方便民眾瞭解政府推動之措施，減少恐慌，內政部社會司將既有的「關懷您專線」加以調整，安排同仁、志工及替代役男輪值，並延長服務時間自上午 8 時至晚間 12 時止，提供民眾諮詢或轉介服務；另將相關資訊公布於政府網站，定期更新。內政部關懷您專線，自五月五日至七月十四日止，累計提供民眾電話諮詢達 10,213 人次（詳如表五）。此外，積極鼓勵各社會團體規劃推動心理諮詢或撫慰社會人心活動，如由各社團合作建置之「SARS

心理健康資訊網」、由宗教團體辦理祈福法會、或由相關單位提供民眾專業諮詢電話。

表五 內政部「關懷您專線」辦理情形統計表

問題類別	92/5/5~7/14 累計
合計	10,210
急難救助與慰問金	5,413
居家隔離規定事宜	3,734
勞工請假、薪資事宜	112
其他	951

六、經費預算與執行

內政部社會司運用行政院編列之「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算」辦理居家隔離服務相關事項，主要有兩項：

(一)接受強制隔離而未遭受感染者及強制隔離致影響家計者慰問金：隔離慰問金部分，預算經費 9 億 5,000 萬元，依據行政院衛生署疾病管制局資料，截至七月底應隔離人數為 152,817 人，按每人 5,000 元，已核撥經費 7 億 6,408 萬餘元，供各縣市政府發放居家隔離慰問金。急難救助金部分，預算經費 5,000 萬元，截至九月底核定 51 件，185 萬元。

(二)補助各縣市社工員或相關專業志工辦理居家隔離者各項服務費：預算經費 5,000 萬元，各地方政府依本部所訂補助事項及標準申請有關老人居家服務、社區防疫溝通宣導、遊民安置服務等項目所需經費，截至九月二十六日已核定 2,536 萬 3 千元。

另為集中民間資源，內政部於五月一日成立 SARS 賑災專戶，接受各界捐款，截至九十二年七月底止已累計 1 億 5 仟餘萬元之愛心捐款，另衛生署接受捐款 1 億 9 仟餘萬元，合計為 3 億 4 仟萬餘元，將合併成立「財團法人歐巴尼紀念基金會」，統籌運用作為新興傳染病防治及研究事宜。

肆、後 SARS 時代社會重建

我國自疫區除名後，為使民眾儘速恢復原有生活，並對許多因本次 SARS 暴露出的社會機制不足之處加以檢討改善，政府的重建工作分別從經濟重建、醫療重建、社會重建及國家形象重建等四個方向進行。其中社會重建部分，由內政部結合青輔會、教育部、衛生署、文建會等 17 個相關部會，以「活力台灣、健康社會」為主軸，規劃中、長程重點措施共計 15 項，48 項應辦事項，首重喚起社會互助意識，建立起全民學習、社區自治精神及風險管理等文明價值。其中，為了因應秋冬 SARS 疫情可能再度流行，預先妥為準備的工作重點包括：

一、賡續辦理「行政院社區健康防疫志願軍」計畫，協助地方政府成立社區健康防護團隊進行民眾宣導及溝通，健全社區健康防疫組織。

二、對於人口密集機構（如老人安養護中心）之感染群聚事件，衛生署已訂定發燒監視作業事項，並以弱勢族群為優先實施流感疫苗接種。此外，內政部為加強各社會福利機構對防治 SARS 及其他感染

性疾病知能，保障機構院民（生）身體健康，辦理「社會福利機構防治 SARS 研習會」，並補助各社會福利機構購置額溫槍或耳溫槍、口罩、必要之防護配備、隔離設施及簡單隔離衣等。

伍、結語

此次對抗 SARS 的戰爭，各級政府及民間單位莫不付出極大的努力，使疫情可以迅速有效的得到控制，然而也因為傳染病散播快速、影響層面廣泛，我們除犧牲了數十人的性命，數千人的健康與數萬家庭的安寧受到威脅，社會亦付出極大的成本。從政府抗/防 SARS 的經驗中，累積了許多因應經驗與感觸，SARS 不只是一個傳染病，對 SARS 這個未知的敵人，每個人不分性別、年齡、族群、社經地位或階級，都可能是病毒傳播的對象，社會陷入恐慌、人際關係疏離，甚至人類集體面臨生存的不確定感，其影響層面不只是個人生命、財產的損失，人類社會的價值都也因此遭受嚴厲的挑戰。

雖然這一波 SARS 疫情階段性的任務已經完成，但在此次疫情處理的經驗中，提出以下思考方向，希望有助於建立危機管理的新思維：

一、知識就是力量：人類社會進步的動力，在於擅用知識以追求更高的生活品質，面對危機，如何迅速掌握正確知識，針對問題對症下藥，建立起有系統、理性的危機處理作為：釐清目標、制定計畫、建立組織、評估人員預算、協調動員等步

驟，可以大大減少因未知的恐慌、耗費不必要的成本。最重要的，既有的知識應能累積與傳承，過去的資料應作一個有系統的檢討與評估，進一步調整發展適當的策略，例如政府於後 SARS 時期提出新的隔離政策－「不發燒、不隔離」，便是一個典型的例子。

二、加強資源的連結與協調：傳染病影響層面廣泛，無法僅以個人或衛生醫療單位的力量就能處理，必須摒棄本位主義，惟有賴警政、民政、社政、環保、經濟、新聞等跨專業團隊及民間的密切合作，確實掌握疫情發展的狀況，瞭解需求，將公部門之間、或公部門與私部門間的資源做一個有效的整合與管理，俾求在最短的時間內化解危機，將人為的傷害減至最低。

三、體認公民意識的重要：SARS 衝破了貧窮、弱勢的隔離線，雖然弱勢族群因為資訊取得及社會資源的缺乏，而面臨比一般人更大的風險，然而在公民社會中，沒有一個人能自外於危機當中。此次疫情的發生，正可以讓我們了解到社會人與人之間的互助關懷精神的重要。政府重建未來的方向，應加強每個人作為社會一員的角色責任，提升公民意識，在風險時代裡，以社會互助的力量共同對抗危機、分攤風險。

（本文作者：邱汝娜現任內政部社會司司長；陳奎如現任內政部社會司專員）