

## 囤積口罩當心觸法！認識「空白刑法」

文:王琮儀 (認證法律人) · 刑事犯罪 · 2022-12-23

### 案例

2020年初，因為肺炎疫情的影響，民眾對於口罩、額溫槍、酒精等防疫用品的需求大增。為了確保這些物資能夠被有效的分配，政府機關也祭出罰則，避免不肖人士藉機發災難財，囤積醫療用品並哄抬物價。

### 本文

#### 一、防疫期間為了哄抬物價而囤積口罩，可能面臨哪些罰則？

行政院及下轄單位衛生福利部，因應肺炎疫情而公告口罩為禁止囤積的物品，若是非法囤積，將可能面臨以下刑責（圖1）：

##### （一）刑法

行政院於2020年1月31日公告「一般醫用口罩及外科手術口罩」為生活必需用品<sup>[1]</sup>，一旦企圖哄抬價格，而囤積一般醫用口罩及外科手術口罩的話，就會觸犯刑法第251條的哄抬、囤積商品牟利罪<sup>[2]</sup>。

##### （二）傳染病防治法

同時，根據行政院1月31日的公告，一般醫用口罩及外科手術口罩也是防疫物資，意圖囤積口罩而情節重大，將觸犯傳染病防治法第61條的囤積、哄抬防疫物資罪<sup>[3]</sup>。

##### （三）嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例

由於2020年的肺炎疫情異常嚴重，同年2月25日也公布了「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（以下簡稱紓困條例）。在紓困條例第12條中的「防疫器具、物資<sup>[4]</sup>」，也是需要透過行政機關補充的概念。而由衛生福利部透過公告，將一般醫用口罩、外科手術口罩及N95口罩列為「防疫器具、物資」<sup>[5]</sup>。哄抬價格或無正當理由囤積不在市場上銷售的話，也會觸犯紓困條例的規定，有刑事責任。

相較於傳染病防治法的規定，紓困條例增列了N95口罩，同時也不限於「情節重大」的情形，只要有非法囤積的狀況，就會觸法。

## 防疫期間囤積不同種類口罩可能觸犯的法律

● 表示囤積會觸犯該法      ● 表示囤積不會觸犯該法

	一般醫用 口罩	外科手術 口罩	N95 口罩	布口罩 防塵口罩 工業用口罩
刑 法	●	●	●	●
傳染病 防治法	●	●	●	●
紓困條例	●	●	●	●

紓困條例：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例

### 為什麼行政機關發出公文，囤積口罩就變成觸法？

刑法裡有些規定有一部分是「空白」的，稱為「空白刑法」。

基於 ① 避免法律條文過於冗長

② 專業考量 ( 專業知識相關的法律需要專業單位來補充 )

③ 較有效率修正法律的內容

需要透過行政機關的解釋或公告來補充它的內容。

所以行政機關的公文可以有效率的補充刑法裡關於囤積口罩的內容。

來源：作者參考衛生福利部食品藥物管理署（2020），《嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19，簡稱武漢肺炎)口罩Q&A》。

然而一般人可能會覺得奇怪，法律的內容是由立法院所產出的。那為什麼行政機關發出一紙公文，囤積口罩就變成會觸法的行為呢？這牽涉到一種特別的立法技術：空白刑法。本文將帶大家認識「空白刑法」這個神秘卻有趣的法律概念。

## 二、為什麼會有「空白刑法」？

刑法裡面有些規定，需要透過行政機關的解釋或公告來補充它的內容，因為它的規定裡有一部分是「空白」的，所以就叫「空白刑法」<sup>[6]</sup>。除了可以避免法律條文過於冗長以外，空白刑法還有以下的考量。

### （一）專業考量

立法者的專長是法律的制定，但遇到與專門知識相關的法律，仍需要有專業的單位來協助補充。例如，哪些動物屬於野生動物保育法裡面的「保育類野生動物」，按照規定就必須由野生動物保育諮詢委員會，以及主管機關行政院農業委員會（以下簡稱農委會）來公告、製作名錄<sup>[7]</sup>。在專業分工的考量下，農委會對於野生動物的知識是優於立法委員的。

所以，違反野生動物保育法的規定，獵捕、宰殺保育類野生動物，會被處以有期徒刑，也可能一併被處以罰金<sup>[8]</sup>。而哪些動物屬於這個規定所稱的保育類野生動物，就由農委會公告名錄<sup>[9]</sup>。對照農委會的名錄跟野生動物保育法的規定，就會知道非法獵捕、宰殺哪些動物，會受到處罰。

其他涉及專業性的法規，也會出現空白刑法的規定，例如應該由國防部來決定哪些軍事區域需要受到管制<sup>[10]</sup>、由行政院決定哪些物品進出口應該被管制<sup>[11]</sup>、毒品的種類與分級應該由衛生福利部來研究與討論<sup>[12]</sup>，都是專業分工的表現。

### （二）可以較有效率的修正法律的內容

一般的法律，要完成立法或修法，都需要經過協商，以及立法院三讀通過<sup>[13]</sup>。然而，這會花上不少時間成本。而某些行政事項非常複雜，而且容易隨著時間或環境而變遷。如果要透過立法來解決行政上的需求，可能會受限於立法院的會期、或是討論時間過長，沒辦法及時回應<sup>[14]</sup>。

若法律授權給行政機關進行公告，來補充刑法的內容，就不會受限於立法院會的時間，而可以由行政機關隨時因應事態的變化來變更法律的內容<sup>[15]</sup>。

## 三、結語

回到2020年肺炎疫情的問題，行政機關透過公告的方式，來補充刑法、傳染病防治法、紓困條例的內容，以遏止囤積口罩企圖哄抬價格的行為，就是行政機關為了因應特殊需求，而透過公告來補充空白刑法內容的具體表現。

雖然空白刑法在實務上有很多爭議，例如它可能會讓法律規定不夠清楚明確，而有違反明確性原則的疑慮。或者一般人可能沒辦法即時跟上行政機關的公告等等。但是，現實上仍然有需要行政機關來補充法律內容的需求。在從事如捕獵、進出口等活動，或是防疫期間，都需要特別注意政府機關的公告，以免觸法。

#### 註腳

- [1] 法務部（2020），《[囤積口罩、哄抬價格，應負刑責！](#)》，最後瀏覽日：2020年4月24日。
- [2] [中華民國刑法第251條](#)第1項第3款：「意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金：……三、前二款以外，經行政院公告之生活必需品。」
- [3] [傳染病防治法第61條](#)：「中央流行疫情指揮中心成立期間，對主管機關已開始徵用之防疫物資，有囤積居奇或哄抬物價之行為且情節重大者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」
- [4] [嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第12條](#)：「  
I 對於經中央衛生主管機關公告之防疫器具、設備、藥品、醫療器材或其他防疫物資，哄抬價格或無正當理由囤積而不應市銷售者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。  
II 前項之未遂犯罰之。」
- [5] 衛生福利部（2020），《[訂定衛生福利部依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第十二條公告之防疫器具、設備、藥品、醫療器材或其他防疫物資](#)》，最後瀏覽日：2020年4月24日。
- [6] 詳細定義，可參考[司法院釋字第376號解釋](#)，林永謀大法官協同意見書。
- [7] [野生動物保育法第4條](#)：「  
I 野生動物區分為下列二類：  
一、保育類：指瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物。  
二、一般類：指保育類以外之野生動物。  
II 前項第一款保育類野生動物，由野生動物保育諮詢委員會評估分類，中央主管機關指定公告，並製作名錄。  
」
- [8] [野生動物保育法第41條](#)：「  
I 有下列情形之一，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金：  
一、未具第十八條第一項第一款之條件，獵捕、宰殺保育類野生動物者。  
二、違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，獵捕、宰殺保育類野生動物者。  
三、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕、宰殺保育類野生動物者。  
II 於劃定之野生動物保護區內，犯前項之罪者，加重其刑至三分之一。  
III 第一項之未遂犯罰之。」
- [9] 行政院農業委員會（2019），《[保育類野生動物名錄（108年1月9日生效）](#)》，最後瀏覽日：2020年4月24日。
- [10] [要塞堡壘地帶法第18條](#)：「適用本法之要塞、堡壘，由國防部以命令定之。」
- [11] [懲治走私條例第2條](#)第3項：「  
第一項之管制物品，由行政院依下列各款規定公告其管制品項及管制方式：

- 一、為防止犯罪必要，禁止易供或常供犯罪使用之特定器物進口、出口。
- 二、為維護金融秩序或交易安全必要，禁止偽造、變造之各種貨幣及有價證券進口、出口。
- 三、為維護國民健康必要，禁止、限制特定物品或來自特定地區之物品進口。
- 四、為維護國內農業產業發展必要，禁止、限制來自特定地區或一定數額以上之動植物及其產製品進口。
- 五、為遵守條約協定、履行國際義務必要，禁止、限制一定物品之進口、出口。」

[12] [毒品危害防制條例第2條](#)第3項：「前項毒品之分級及品項，由法務部會同衛生福利部組成審議委員會，每三個月定期檢討，審議委員會並得將具有成癮性、濫用性、對社會危害性之虞之麻醉藥品與其製品、影響精神物質與其製品及與該等藥品、物質或製品具有類似化學結構之物質進行審議，並經審議通過後，報由行政院公告調整、增減之，並送請立法院查照。」

[13] 關於法律的制定過程，可以參考法律百科的問答：《[立法院三讀通過的條文，多久會生效？](#)》。

[14] 司法院釋字第680號解釋，[許宗力、謝在全大法官協同意見書](#)，頁2-3。

[15] 空白刑法的適用爭議之一，是當行政機關所公告的內容變更，而且會影響到行為的可罰性時，到底是涉及到「事實」或是「法律」的變更。這個爭議並不是本文要特別處理的問題，暫時略過。這個爭議的概況，可以參考林鈺雄（2019），《新刑法總則》，第7版，頁64-65。

#### 延伸閱讀

劉立耕(2018)，《[罪刑法定原則](#)》。

#### 標籤

👉 [空白刑法](#)，[立法](#)，[行政機關](#)，[公告](#)，[明確性原則](#)