

# 流感防治工作指引:公眾集會

修訂日期：2011/10/31

## 1. 前言

世界人權宣言第 20 條綱列「人人有權享有和平集會和結社的自由」，現今的民主社會並不干涉人民的公眾集會等活動，但一旦爆發傳染病，因已涉及全民健康及公眾利益，故政府在防疫的前提下，將考量對公眾集會（public gathering）活動作出相關因應作為，以控制疫情，保障人民健康。

2009 年爆發全球 H1N1 新型流感大流行，始發國墨西哥因疫情嚴重，該國政府為阻斷傳染，於 4 月底時亦下達該國境內禁止公眾集會的規定；2011 年 WHO 更對即將在南非舉辦的 2012 FIFA 世界杯足球賽提出國際大型公眾集會的公共衛生分析報告。

本指引提供各公眾集會活動主辦單位配合中央或地方政府下達公眾集會相關因應措施時之執行參考。

## 2. 法律依據

- 2.1 民眾遵從「傳染病防治法」第36條接受各級主管機關之防疫措施。
- 2.2 直轄市及縣市政府、中央流行疫情指揮中心依「傳染病防治法」第7條防止傳染病發生或蔓延。
- 2.3 地方主管機關得視需要，依傳染病防治法第37條，採行管制特定場所出入及容納人數、撤離特定場所或區域人員等措施；違者依同法第67條處6萬元至30萬元罰鍰。

## 3. 公眾集會因應之概念

依我國「集會遊行法」第2條，「集會」係指於公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動，也有將集會定義在10

人以上的活動，而大致上即是許多人同時聚集於同一地點參加共同活動之概念，均得廣義解釋為「公眾集會」，如開學或畢業典禮、宗教活動、運動比賽、婚喪喜慶、政治集會等等。而為減少流感群聚發生，所要採取的防疫措施，須視集會的形式及人數而定。

如果流感病毒毒力增強，會對民眾健康造成相當危害時，考量部分公眾集會的環境可能難以維持足夠的社交距離，而造成病毒散播，政府將視情況宣布各項因應措施，在這之前，原則上民眾可維持正常的社交活動，但要注意適當的自我防護。

#### **4. 公眾集會因應措施**

我國「因應流感大流行執行策略計畫」明列了「公眾集會」之相關傳染阻絕手段，包括程度較輕的「加強公眾集會感染控制」及較嚴重的「取消公眾集會活動」等2個層次，係屬社區層次之手段，適用於國內出現病例之情況，其餘社區層次之手段尚包括區域檢疫、加強大眾運輸工具之感染控制、校園防疫、關閉公共場所等，以上各項擴大社交距離（social distancing）措施對於個人的限制性相對較之適用於個案數暴增狀況的庇護（sheltering）、區域封鎖（cordon sanitaire）、限制國內移動等措施來得輕微。

辦理大型集會之主辦者，應預先廣泛進行風險評估、建立多元監視策略、規劃警示邏輯及相關可能應變程序等，方可能因應可能突發其來的相關措施，以下概述「公眾集會感染控制強化」及「公眾集會活動取消」之2階段作為。

##### **4.1 公眾集會感染控制強化**

建議公眾集會活動的主辦者充分瞭解流感病毒的特性與預防方法，並依所主辦集會的特性彈性運用以下措施：

###### **4.1.1 事前宣導**

以可用的方式（如邀請函、簡訊、公報、網站或大眾媒體）通知參加人員注意以下事項：

4.1.1.1 為預防流感，應注意呼吸道衛生、咳嗽禮節及維持手部清潔，如發生疑似流感症狀應儘速就醫後在家休息。

4.1.1.2 如經醫師診斷流感，應於症狀緩解後24 小時再參加集會活動，如果辦理當日尚未達到此標準，應避免參加。

4.1.1.3 如果為懷孕婦女及慢性病患等高危險族群，而社區中近期曾出現流感聚集，也應避免參加。

#### 4.1.2 場所安排

4.1.2.1 為提醒參加者注意防疫措施，可於入口處或明顯處張貼宣導海報。

4.1.2.2 設置洗手設施並提供肥皂及紙巾，如環境不允許，可以含酒精乾洗手液替代。

4.1.2.3 集會場所應保持空氣流通及環境整潔。

4.1.2.4 如有參加者在集會期間出現類流感症狀，須請其戴上口罩，並暫時留置於非人潮必經處且空氣流通的空間，直至其返家或就醫。可預先瞭解鄰近的醫療院所，以便參加者需要時可協助安排就醫。

4.1.2.5 依集會人數及辦理時間準備適量口罩，提供臨時發病的參加者或有需要者使用。

#### 4.1.3 人員防護

所有參加人員都要注意勤洗手、呼吸道衛生及咳嗽禮節等衛生措施。目前不建議所有人員全面戴口罩，但若有工作

人員可能直接面對面接觸病患，則應配戴外科口罩或平面口罩。

#### **4.2 公眾集會活動取消**

當流感病毒毒力增強，會對民眾健康造成相當危害時，考量部分公眾集會的環境可能難以維持足夠的社交距離，而造成病毒散播，中央流行疫情指揮中心將視疫情控制需要，考量集會形式、人數及該地區疫情等級，並依循WHO建議，評估上述公眾集會是否適合照常舉行，將採取嚴謹之評估，以尋求在公眾集會自由及公眾健康權益間之平衡點。

至於執行程度，因一旦評估無法僅以前述加強感染控制之方式與以控制疫情擴散，即代表疫情有其嚴重性或傳染力，故將以「取消」為原則，而「縮小規模、延緩舉辦」將為例外。

### **5. 我國實務經驗**

2009年H1N1流感大流行疫情時，適逢我國舉辦高雄世運及台北聽障奧運等2項大型國際運動賽事，中央流行疫情指揮中心於5月初即研商高雄世運是否延期，最終以強化感染控制因應之，決策過程如Box.1。

## Box 1. H1N1 新型流感大流行期間因應大型運動賽事之決策經驗

### 2009.5.1 召開 2009 年世界運動會及聽障奧運會因應 H1N1 新型流感之跨部會協調會議

針對國內即將於今（2009）年首次舉辦之高雄市世界運動會及台北市聽障奧林匹克運動會等兩項大型賽事之影響，中央疫情指揮中心 5/1 由體委會戴主委與衛生署宋副署長共同主持，邀集北高兩市及相關單位代表召開協調會議，會議作成 4 點結論：

- 一、 2 項賽會將依既定進度繼續辦理相關籌辦工作，同時密切注意疫情發展情況。
- 二、 高雄世運會是否有延期辦理之必要，視疫情發展，最遲於 6 月 30 日做決定。
- 三、 北高兩市採最高防疫等級之規模，規劃必要防疫作為與措施。
- 四、 北高兩市於賽會舉辦前，預作相關演習，以確定防疫計畫之周全，並藉以提升防疫能力與經驗。

### 2009.6.12 指揮中心召開專家會議及第 12 次指揮中心會議

針對 WHO 於 6/12 凌晨宣布 H1N1 疫情進入嚴重度「溫和」之第六級，行政院劉院長親臨指導指揮中心會議，達成下列六點決議：

- 一、 加速第二波疫情所需防疫物資之採購及儲備。
- 二、 全面偵測流感病毒活動，以取代醫師通報病例之監測方式。
- 三、 強化醫療院所量能，結合全民健保，集中資源於病患之診療。
- 四、 大型國際活動如高雄世運會及聽障奧運會仍建議如期舉行。
- 五、 草擬特別條例，陳送行政院，遞交立法院審議。
- 六、 呼籲民眾配合政府防疫措施。

### 2009.7.15 衛生署疾病管制局成立前進指揮所，為賽期防疫把關

為因應 2009 高雄世運，疾管局與高雄市政府衛生局共同為賽期防疫把關。疾管局由林頂副局長擔任前進指揮所指揮官，率領 50 名 13 訊息流與指揮整合調度，即時採取防治措施，將提供世運參賽選手、裁判、當地國內外觀眾，一個健康衛生的環境。

該局原訂有世運賽事期間傳染病監視計畫，針對登革熱、新興傳染病及 H1N1 新型流感等，進行風險評估以加強監測與防治。在選手健康狀況監視方面：防疫人員將主動了解各競賽場館之醫護站，選手或工作人員的健康狀況；而高雄世運指揮中心也會提供參賽選手進行每日體溫量測及就醫情形，定時回報該局防疫前進指揮所，以做最即時的防疫因應決策及行動。在孳生源與蟲媒監視方面：機動防疫隊員將定時回報於高雄世運會 23 個場館及其附近，登革熱病媒蚊調查結果（含幼蟲及成蟲調查），防範登革熱疫情。

## 參考資料

1. WHO. Report on WHO support to the 2010 FIFA World Cup South Africa™. Jan 27 2011.
2. US CDC: Interim CDC Guidance for Public Gatherings in Response to Human Infections with Novel Influenza A (H1N1). May 10 2009. Available at:  
[http://www.cdc.gov/h1n1flu/guidance/public\\_gatherings.htm](http://www.cdc.gov/h1n1flu/guidance/public_gatherings.htm).
3. WHO. Pandemic influenza preparedness and response. WHO guidance document; Apr 2009.
4. WHO. Communicable disease alert and response for mass gatherings. April 29-30 2008. Available at:  
[http://www.who.int/csr/resources/publications/WHO\\_HSE\\_EPR\\_2008\\_8c.pdf](http://www.who.int/csr/resources/publications/WHO_HSE_EPR_2008_8c.pdf)