

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新北市政府、新北市政府衛生局、新北市三重區衛生所、衛生福利部、衛生福利部疾病管制署。

貳、案由：新北市政府衛生局對於所屬三重區衛生所至少早自104年即已發生流感疫苗數據造假情事，毫未察覺於先，尤未究明事實於後，率以承辦人已向檢察機關自首為停損點而未全面澈底清查改善，猶擅稱僅屬偶發事件，甚至遲未依規定通報衛生福利部疾病管制署。而疾病管制署則怠未就建立已數年攸關國人健康權益之流感疫苗資訊系統，建置完善之複核及防弊機制，任由各地方衛生所承辦人全權處理，致未能避免數據造假等不法可乘之機，事後查核方式亦無以即時勾稽查察不法，肇使全國近9成衛生所流感疫苗接種紀錄皆有短缺現象，僅106年即已短少近達31萬劑，凸顯我國逐年攀升之接種率及其正確性，要難採信，更嚴重斲傷我國防疫優質形象，戕害民眾權益至鉅，經核上開各機關均有違失，新北市政府及衛生福利部悉難辭監督不周之責，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

案經不預警赴新北市三重區衛生所(下稱三重衛生所)¹，其他區衛生所簡稱亦同)履勘流行性感冒(下稱流

¹ 自民國(下同)39年設立迄今，現有人員編制為醫師兼主任1人，會計員1人，人事管理員1人，護理師兼護理長1人，護理師10人，護士11人，課員1人，工友1人，臨時人員2人，負責業務計有醫療門診服務、婦幼衛生優生保健、家庭計畫、幼托園所健康管理、學校衛生、中老年慢性病防治、癌症防治、傳染病防治、結核病防治、精神衛生管理自殺防治、一般體檢服務、衛生教育、醫事人員證照服務、行政相驗等。資料參考來源：三重衛生所網站(<https://sanchong.health.ntpc.gov.tw/>)。

感)疫苗施打業務、流感疫苗資訊系統(Influenza Vaccine Information System, 下稱IVIS)數據登錄及疫苗保存情形,並於現場詢問衛生福利部疾病管制署(下稱疾管署)、新北市政府衛生局(下稱新北衛生局,含政風室、疾病管制科【下稱疾管科】及健康管理科【下稱健管科】)及三重衛生所相關業務主管人員。嗣分別函請衛生福利部(下稱衛福部)及新北市政府就有關事項提出說明併附佐證資料到院。復分別詢問三重衛生所業務相關人員、新北衛生局與疾管署等相關機關(單位)業務主管人員,續經前揭被詢問對象補充資料到院,繼而蒐研相關參考及統計資料之調查發現,新北市政府、新北衛生局、三重衛生所、衛福部、疾管署分別對於國內流感疫苗施打與數據登錄等業務之管理、執行、規劃、監督,以及弊案之防範與查察作為,經核均確有違失,應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下:

- 一、新北衛生局對於三重衛生所至少早自104年即已發生流感疫苗數據造假情事,毫未察覺於先,迨107年1月底被動獲悉106年不法情事,經調閱施打紀錄後至107年2月初既已掌握具體事證,竟遲延1個月餘始訪談歷任少部分承辦人員,自難排除相關人員於此充分時間共謀串證之可能性;俟訪談後,復明知相關說詞明顯矛盾不一,竟未深入究明釐清,率以承辦人已向檢察機關自首為停損點而未全面澈底清查,猶擅稱僅屬偶發事件,尤遲未依規定通報疾管署,除有因循敷衍草率、未盡調查能事及隱匿未報等違失,更有姑息養患,諉由基層人員獨攬責任之訾議,新北市政府洵難辭監督不力之咎。
 - (一)按新北衛生局承新北市政府之命,負責執行衛福部(疾管署)訂定之年度流感疫苗接種計畫,除應指揮、監督所屬各區衛生所執行轄區預防接種、流感預防等事項,並應依規定時效督導各衛生所之接種

成果回報狀況及正確操作使用IVIS系統之外，尤應定期執行各項報表確認轄區疫苗進銷存量之正確性。此分別於傳染病防治法第5條第1項第2款²、新北衛生局組織規程第2條、第3條³及疾管署106年8月發布之「106年度流感疫苗接種計畫」第2章(疫苗供應與管理)第3節(疫苗管理)之肆、「IVIS系統」疫苗管理注意事項⁴，規定至為明確。

(二)經查，新北衛生局於107年1月26日據三重衛生所先前主任提供確實載有「該所○前護理長及流感疫苗業務承辦人○護理師坦承浮報數據及私自銷毀疫苗」等對話內容之錄音檔，而獲悉該所106年流感季⁵疑發生前述不法情事，經該局林局長於同月30日召集該局政風室、健管科與疾管科等主管人員研商後，陸續展開調閱施打紀錄等行政調查作業，至同年2月2日清查比對發現三重衛生所106年流感季流感疫苗原始憑單施打紀錄所載數量與IVIS登錄數據差距近達16,000劑，據此該局綜合該所前主任提供之前揭錄音檔內容，既已充分掌握浮報數據之具體事證，本應立即詢問歷任相關業務主管及承辦人員，並全面清查轄區衛生所自國內流感疫苗於87

² 依傳染病防治法第5條：「(第1項)中央主管機關及直轄市、縣(市)主管機關執行本法所定事項權責劃分如下：……(第2款)二、地方主管機關：(一)依據中央主管機關訂定之傳染病防治政策、計畫及轄區特殊防疫需要，擬定執行計畫付諸實施，並報中央主管機關備查。(二)執行轄區各項傳染病防治工作，包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、通報、調查、檢驗、處理、演習、分級動員、訓練、防疫藥品、器材、防護裝備之儲備及居家隔離民眾之服務等事項。……」。

³ 依新北衛生局組織規程第2條、第3條分別規定：「本局置局長，承市長之命，綜理局務，並指揮、監督所屬機關及員工；置副局長2人，襄助局長處理局務。」「本局設下列各科、室，分別掌理下列事項：一、健管科：……衛生所管理等事項。……」。

⁴ 依「106年度流感疫苗接種計畫」第2章(疫苗供應與管理)第3節(疫苗管理)之肆、「IVIS系統」疫苗管理注意事項載明略以：「……二、衛生局(所)：(一)衛生局依疾管署配額量，進行轄區合約院所第一次配額量分配後，疫苗再下貨至各合約醫療院所。(二)衛生局(所)於系統中接收到合約院所各項申請單訊息時(如疫苗申請及疫苗繳回等)，應於申請提出後儘速完成審核作業，惟核准之疫苗量得視該院所執行狀況及調度需要等因素核撥。(三)衛生局(所)得依各合約醫療院所接種狀況，主動進行配賦後，疫苗再下貨至各合約醫療院所。(四)依規定時效督導所轄合約醫療院所之接種成果回報狀況及正確操作使用本系統。(五)接收到所轄合約醫療院所通報疫苗毀損時，應立即展開調查，於調查後再於本系統中核對其毀損原因並進行毀損審核作業。(六)定期執行各項報表確認轄區疫苗進銷存量之正確性……」。

⁵ 106年流感季係指106年10月至107年4月期間。

年間開打以來之相關數據，以釐清系爭浮報、造假情事究係106年流感季偶發個案，或屬常年便宜行事，積弊已久之陋習，詎該局竟除僅再抽查三重衛生所99年及板橋、貢寮等衛生所106年等單年份施打紀錄，抽查比率僅0.94% (【3所×1年】 / 【29所×11(96⁶~107)年】)，明顯毫無全面澈底清查之積極檢討舉措外，更遲延1個月餘，迨107年3月12日始訪談○前護理長與自104年迄今之歷任少部分流感疫苗業務承辦人及臨時支援人員，自難排除相關人員於此延宕1個月餘之充裕時間，私下被教唆、指導甚或共謀串證之可能性，此觀除○護理師之外，大部分承辦人說詞盡乎一致自明。又，該局對於自流感疫苗開打迄今之歷任衛生所主任、護理長及該局疾管科暨該局相關業務直屬主管人員，皆漏未訪談，明顯未盡調查之能事，行事因循敷衍草率，至為明顯。

- (三)復查，新北衛生局訪談上述承辦人後，已明顯察覺三重衛生所○前護理長說詞與先前主任提供該局錄音檔所載渠相關對話內容及其他受訪人員之證詞，差異甚鉅且矛盾不一，○護理師說詞尚足採信，其中○護理師及○姓臨時人員更已明顯指出該所之前已有私自銷毀及浮報數據之傳聞，凡此該局自應深入究明以還原事實全貌，然該局卻以承辦人已於107年4月3日向檢察機關自首為停損點，並分別將前護理長及先前主任調職後，自此未再詳查，僅率由各衛生所「自主」清點，猶對本院擅稱僅屬「偶發事件」，洵有姑息養患，並諉由基層人員獨攬責任之訾議。

⁶ IVIS 自 96 年間建置完成啟用。

(四)再據三重衛生所○前護理長、○護理師於本院107年7月19日詢問前提供之書面說明資料及詢問時分別表示略以：「(○前護理長書面說明)本所(三重衛生所)曾於104年有發生浮報事件，當時職有向主任陳報……」、「(委員問：104年的浮報數據的疫苗有無私自不當銷毀?)○前護理長答：大概有銷毀2百支」、「(委員問：是利用晚上時間銷毀嗎?)○前護理長答：對!那時候跟○○○(當時負責疫苗業務)一起去銷毀」、「(委員問：沒有別人知道?)○前護理長答：當時沒有，我覺得沒有」、「(委員問：所以你們是利用晚上的時間銷毀?)○前護理長答：就是利用颱風天值夜的時候」⁷、「○前護理長答：有跟○護理師講，要她不要承認有銷毀情事，儘量把名冊與數據兜攏」、「○前護理長答：有跟她(○護理師)講是前某主任講的，在某年齡層可重複報」、「(委員問：浮報及銷毀疫苗除○前護理長知悉，諾大姓承辦人也知悉，另○姓承辦人或許知道或許不知道，是不是這樣?)○護理師答：對」等語，足證系爭疫苗數據造假事件除不僅發生於106年，三重衛生所恐積弊已久，新北衛生局卻率指其為偶發事件，自難獲社會正面觀感之外，益見平日已承受諾大工作壓力而疲於奔命、異動頻繁之基層護理師，倘非「學姐們」之經驗傳承及「主管」之命，豈有初接職務不久，未有任何利誘之下，即甘冒刑責相繩之風險，鋌而走險隻手完成系爭造假事件之理，詎新北衛生局竟未再全面清查，率諉由○護理師獨攬責任，明顯有失公平與正義。

(五)進一步對照本院於107年7月19日詢問新北衛生局

⁷ 依據本院 107 年 7 月 19 日詢問○前護理長之錄音檔。

時，該局對於「三重衛生所於104年已有浮報數據及私下銷毀」情事，竟仍毫無所悉等情，除凸顯新北衛生局相關行政調查作為之闕漏草率，彰彰明甚之外，該局平時究竟有無督促所屬依上開相關規定定期確認、查核轄區疫苗相關系統、報表數據之正確性，尤啟人疑竇，該局監督管理違失之咎，足堪認定。以上分別有新北市政府、疾管署歷次查復卷證、三重衛生所時任承辦與主管人員提供之書面說明資料、新北市政府提供之調查報告、錄音檔逐字稿及本院詢問筆錄，附卷足稽。甚且，新北衛生局於107年1月26日已獲悉三重衛生所疑發生106年流感季浮報數據及不法銷毀情事，經該局調查比對後，業於同年2月2日充分掌握浮報數據之具體事證，既攸關國內流感疫苗接種率之正確性、防疫工作之有效性及國家防疫預算之執行效益，早應通報疾管署以適時因應處置，惟時逾近3個月，迨本院於同年4月23日就另一通案⁸詢問衛福部相關主管人員時，疾管署於現場始被動知悉，此觀衛福部查復：「本案市府衛生局並未正式向疾管署通報，疾管署係於本(107)年4月23日大院約詢『國內流行性感冒疫情之預防、掌控應變處理等相關措施與作為疑欠周全與妥適』等情案時被告知」等語自明。倘迄今本院未立案調查，則三重衛生所前述不法情事，疾管署恐迄未察覺，致IVIS系統相關闕漏猶在，新北衛生局洵有隱匿未報之違失，新北市政府監督不力，洵難辭其咎。

⁸ 本院107年1月25日院台調壹字第1070800027號函派查：「衛生福利部對於每年流行性感冒之疫情掌控、監控與通報機制、防疫措施、防疫宣導作為、疫苗採購及跨部會協調合作防疫機制等，有無怠於採取相關應變作為等疑義，均有深入瞭解之必要」案(調查委員：張武修、王幼玲)。

(六)綜上，新北衛生局對於三重衛生所至少早自104年即已發生之流感疫苗數據造假情事，毫未察覺於先，迨107年1月底被動獲悉106年不法情事，經調閱施打紀錄後至107年2月初既已掌握具體事證，竟遲延1個月餘始訪談歷任少部分承辦人員，自難排除相關人員於此充分時間共謀串證之可能性；俟訪談後，復明知相關說詞明顯矛盾不一，竟未深入究明釐清，率以○護理師已自首為停損點而未全面澈底清查，猶擅稱僅屬偶發事件，尤遲未依規定通報疾管署，除有因循敷衍草率、未盡調查能事及隱匿未報等違失，更有姑息養患，諉由基層人員獨攬責任之訾議，新北市政府洵難辭監督不力之咎。

二、疾管署以IVIS登載數量作為全國流感疫苗接種率之計算依據，既攸關我國防疫成效至鉅，卻怠未督同各級衛生主管機關建立事前複核、防弊機制，任由承辦人全權處理而肇生數據造假等不法可乘之機，事後查核方式亦無以即時勾稽查察不法，終致全國370家衛生所流感疫苗接種紀錄僅106年即短少於IVIS登載數量近達31萬劑，短少率近3成，且近9成衛生所皆有此異常短缺現象，凸顯我國逐年攀升之疫苗接種率及其正確性，要難採信，更嚴重斲傷我國防疫優質形象，洵有欠當，衛福部洵難辭監督不周之責。

(一)按流感疫苗接種率等相關數據與國內防疫成效及國家預算之執行效益，關係至鉅，衛福部自應落實傳染病防治法第5條第1項第1款第2目：「監督、指揮、輔導及考核地方主管機關執行傳染病防治工作有關事項」、該部組織法第2條第1項第1款：「本部掌理下列事項：一、衛生福利政策、法令、資源之規劃、管理、監督與相關事務之調查研究、管制考核、政策宣導……。」及該部處務規程第2條：「部長綜

理部務，並指揮、監督所屬機關(構)及人員……」
明定之中央主管機關職責，分別督促疾管署及各級地方衛生主管機關完備勾稽複核及防弊機制，以有效防杜任何灌水浮報等造假而浪擲國家經費情事。

(二)據衛福部查復，每年流感季屆臨之前，疾管署及臺北、北、中、南、東、高屏等各區管制中心分別於IVIS登載當季疫苗劑型、劑量、批號等資料及轄區各地方政府公費(下同)疫苗分配量，陸續實施配額作業。經完成配額後，各地方衛生局(所)及合約醫療院所對於所分配流感疫苗之進貨、接種、毀損及剩餘量皆由施打執行單位於IVIS進行登錄，再由疾管署據此計算全國流感疫苗接種率等相關數據，且該署相關評比獎項據以為憑之各類實施對象接種數及完成率，亦悉以IVIS登入資料為依據，在在顯示IVIS登載數據之正確性，至為重要。

(三)然查，疾管署自獲悉三重衛生所系爭疫苗數據造假事件後，旋以106年10月1日至107年2月28日期間之流感疫苗接種處置費之健保申報資料(下稱健保申報資料)合併新版全國性預防接種資訊管理系統流感疫苗子功能模組批次上傳接種資料(即新版NIIS⁹【National Immunization Information System】批次上傳資料)之流感疫苗接種紀錄(下稱接種紀錄)及IVIS資料，比對全國370家衛生所(含健康中心，下同)實際流感疫苗接種紀錄所載數據，結果發現全國370家衛生所之IVIS接種量共144萬750劑，較實際接種紀錄所載數據共113萬1,767劑，竟多出30萬8,983劑，比率高出27.3%，其中331家(89%)衛生所之IVIS登載之接種量大於接種紀錄所

⁹ 新版 NIIS 自 106 年 10 月間改版完成啟用。

載數據，多則達18,687劑，是否皆為追求成績而灌水浮報所致，洵非無疑，凸顯IVIS相關事前複核及防弊機制疏漏不足甚明。

(四)經進一步調查發現，現行IVIS登錄方式係由基層承辦人於該系統「回報作業」功能鍵擇選「疫苗類別」後，輸入各「接種對象(例如65歲以上長者)」之施打量即可，亦即其登載係累計數字，承辦人員登載該累計數字前，相關複核機制盡付闕如，全由承辦人獨自處理，致生登載不實、浮報造假等不法可乘之機。且疾管署及各級衛生主管機關事後查核作業亦無以即時勾稽查察該登載數據之不實，此可由疾管署及新北衛生局於系爭造假事件前，針對三重衛生所之歷次查核作業，皆未發現該所浮報情事，足資印證。以上復觀疾管署、新北衛生局查復略以：「IVIS無法分辨補登或修正資料之原因」、「現行IVIS系統未能整併醫療、健保等相關系統資訊，仍採紙本作業方式記錄接種名冊，除耗時費力外，亦無法有效稽核；且IVIS系統採使用者回報及修改，無防呆或警示機制……」，以及板橋衛生所吳主任、新北衛生局林局長於本院詢問時分別表示略以：「……登錄於IVIS的數據不會確認……」「……其他衛生所是有名冊數量短缺的現象……」等語益明，疾管署怠未督同各級衛生主管機關健全相關事前複核、防弊及事後勾稽查核機制，已臻明確，顯難辭其咎。

(五)固然IVIS事前複核、防弊及事後勾稽查核等機制之建制完善，勢將增加資訊系統功能擴充經費及其相關行政成本，然而，就系爭三重衛生所疫苗數據造假事件發生後，疾管署動員該署及各級衛生主管機關清查比對所耗費之大量人力及時間成本，恐較事

前防弊成本，顯有過之而無不及，究竟孰輕孰重，何者應優先處理，疾管署早應評估權衡至明，益證該署迄未健全相關機制之不當，亟應積極檢討改善，以確保相關數據之正確性，更足以確實評估我國流感防疫成效。

(六)綜上，疾管署以IVIS登載數量作為全國流感疫苗接種率之計算依據，既攸關我國防疫成效至鉅，卻怠未督同各級衛生主管機關建立事前複核、防弊機制，任由承辦人全權處理而肇生數據造假等不法可乘之機，事後查核方式亦無以即時勾稽查察不法，終致全國370家衛生所流感疫苗接種紀錄僅106年即短少於IVIS登載數量近達31萬劑，短少率近3成，且近9成衛生所皆有此異常短缺現象，凸顯我國逐年攀升之接種率及其正確性，要難採信，更嚴重斷傷我國防疫優質形象，洵有欠當，衛福部難辭監督不周之責。

綜上所述，新北市政府、新北市政府衛生局、新北市三重區衛生所、衛生福利部、衛生福利部疾病管制署分別對於流感疫苗業務之管理、執行、規劃及監督，經核均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：張武修、王幼玲、蔡崇義

中 華 民 國 1 0 7 年 8 月 9 日