

調 查 報 告

壹、案由：行政院衛生署疾病管制局發表「2009年1至6月捐血中心通報愛滋個案捐血原因調查報告」，指出愛滋病毒經由血液傳播之機率大增，已嚴重影響無償血液之安全與品質，又捐血驗出愛滋者，學生以2成1居首；主管機關之把關機制有無闕漏？愛滋防治宣導是否不足？確有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

行政院衛生署疾病管制局(下稱疾管局)發表「2009年1至6月捐血中心通報愛滋個案捐血原因調查報告」，指出愛滋病毒經由血液傳播之機率大增，已嚴重影響無償血液之安全與品質，又捐血驗出愛滋者，學生以2成1居首；主管機關之把關機制有無闕漏？愛滋防治宣導是否不足？確有深入瞭解之必要乙案。經向衛生署疾管局、教育部調閱相關卷證，並約詢其主管人員到院說明，茲已釐清案情竣事，爰將調查意見臚列如次：

一、衛生署明知「藉捐血驗愛滋」現象持續惡化，卻未能籌謀有效防微杜漸因應方案，以確保血液及製劑之安全與品質，洵有欠當：

(一)根據疾管局所發表的「2009年1至6月捐血中心通報愛滋個案捐血原因調查報告」指出，捐血被驗出愛滋者以年輕族群居多，20~29歲者占六成七，且學生族群反常暴增，以兩成一居首，是歷年來首度超過服務業族群。另據民國(下同)96~98年捐血中心通報愛滋個案捐血案例統計表顯示，近3年分別為65、65及83例，其中學生人數分別為9、9及18人，比率分別為13.85%、13.85%及21.69%(如附表1)，而前述學生感染者的年齡層，以20-24

歲占多數（22人），次為17-19歲（9人）。再對照96~98年我國愛滋感染通報人數，15-24歲之年輕族群感染者有逐年增加的情形（如附表2），因此愛滋感染確實有年輕化的趨勢，此現象「大幅增加愛滋病毒經由血液傳播的機率」，嚴重影響無償血液之安全與品質。從而凸顯「藉捐血驗愛滋」之問題日趨嚴重，儼然已成為愛滋病防治工作之一大漏洞。

- (二)又該局前開調查發現，46位個案中，有三成（15人）事前就自知是愛滋高危險群卻仍捐血，其中更有3人坦承，是靠捐血來篩檢自己是否罹患愛滋。而調查顯示，有部分明知自己是高危險群的學生與軍人，是因捐血車到校園或軍隊後，應同儕邀約而去捐血，這類族群易在同儕壓力下捐血，否則「會被別人認定是有問題」。
- (三)依據行政院衛生署疾病管制局組織條例第2條規定：「疾管局掌理全國防疫制度之規劃及法規之研擬暨各種疫病之預防、控制、調查、檢驗及研究等事項。」且血液製劑條例第2條亦明訂：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院衛生署……」，顯見愛滋病防治工作暨確保血液製劑之安全與品質及其穩定供應均為衛生署責無旁貸之法定職掌。
- (四)綜上，衛生署職司全國疫病防治、確保血液及製劑之安全等重責大任，況且輸血安全（transfusion safety）及血品安全（blood safety）在輸血治療過程中扮演著極為重要的角色。而疾管局明知「藉捐血驗愛滋」現象逐年持續惡化，愛滋病毒經由血液傳播之機率大增，已嚴重影響無償血液之安全與品質，卻迄未籌謀有效防微杜漸因應方案，以確保血液及製劑之安全與品質，洵有欠當。

二、衛生署未確實依行政院核定之兩項重大計畫，執行對捐血機構不定期業務督導考核，形成捐（輸）血安全把關機制之鉅大闕漏，核有怠失：

(一)按行政院就衛生署提報之兩項重大計畫核定如下：

1、「後天免疫缺乏症候群防治第四期五年計畫」係奉行政院 95 年 8 月 23 日院臺衛字第 0950039706 號函核定，而上開計畫「肆、既有相關政策及方案之檢討—三、現行政策與防治成果」中，有關「提高輸血安全」部分載明：

(1)為提高血液安全，防止因輸血感染愛滋，衛生署已責成台灣血液基金會加強捐血場所及對捐血者捐血時的相關措施，包括下列八項：

<1>在捐血處張貼愛滋防治宣導海報，櫃檯並放置相關宣導單張。

<2>自 93 年 11 月起採新式「捐血登記表」，表中有關不符捐血者條件之提示部分，要求捐血者詳細檢視後再次簽名確認，以強化捐血者自我責任。

<3>查驗有相片之身分證明文件，確認捐血者身分。

<4>透過電腦資料查詢捐血者過去捐血時之檢驗資料。

<5>與衛生署疾病管制局通報資料庫進行勾稽，避免已感染者繼續捐血。

<6>對於個人捐血者，應提供捐血前諮商與面談。於私密的面談諮商空間，讓捐血者在保有個人隱私下獲得充分的諮商與面談，瞭解捐血者是否有不符捐血條件的危險行為。

<7>捐血時讓捐血者閱讀良心回電資料，內容強調「不得捐血之條件」及「不當捐血造成別

人感染之刑責」等。

<8>加強血液檢驗之品管措施。

- (2) 衛生署不定期前往各捐血站進行實地查訪，以確保前八項措施能夠落實，並使整個捐血程序能充分提供諮商與教育的機會，盡全力預防高危險行為者捐血。
 - (3) 為避免集體捐血活動時，因同儕壓力造成不當捐血，責成台灣血液基金會與相關單位接洽團體捐血時，應於每次團體捐血前加入團體衛教宣導，強調「不得捐血之條件」、「不當捐血造成別人感染之刑責」、「良心回電」機制等，並確實執行。
- 2、衛生署為健全國家血液事業、提升醫療用血品質、保障輸血安全，自 90 年起，推動血液供輸品質提升工作，加強改善從事血液捐供業務之單位辦理血液供輸設備、流程、服務品質等促進計畫，並自 94 年起依「全人健康照護計畫」之『供輸血醫療品質保證』，持續推動提升供輸血品質相關事宜。嗣該署為配合我國愛滋病、肝炎防治策略及國血國用之政策，並加強血液疾病防治及提升穩定血源供應，確保安全之血品，期許國內能發展自己國家之血液事業，乃在行政院 98 年 2 月 12 日院臺衛字第 0980006993 號函核定「新世代健康領航計畫」中載明應辦理下列事項，以達前述目標：
- (1) 提升捐供血檢驗技術，確保血液及製劑之品質與安全。
 - (2) 持續辦理捐血機構訪查。
 - (3) 健全國內稀有血型庫及其供給業務。
 - (4) 推展血液製劑發展方案。

(二)為加強捐血機構之組織、人員、設備、檢驗、採血、供血、品管等業務之輔導，確保供血品質與用血之安全，衛生署於81年開始即定期辦理捐血機構訪查，96年依政府採購法規定，委託台灣輸血學會辦理捐血機構訪查，針對台灣血液基金會轄下之6所捐血中心、12個捐血站，另並抽樣選擇8間捐血室及4輛定點捐血車，進行實地訪查。揆諸上開計畫書所規劃之督導應採「不定期查訪」、「持續辦理」方式，然該署卻擅自更改為「定期（每二、三年）查訪」方式，且係委託不具「公權力」性質之民間學術團體代為查訪，根本無法發揮督促捐血機構落實執行相關把關措施之力量。

(三)況查98年台灣血液基金會辦理團體捐血共計13,072場次，惟實際執行團體捐血前加入團體衛教宣導僅782場次，其比率為5.98%（如附表3），其中校園團體捐血部分計1,828場次，惟事前有先進行團體衛教宣導者385場次，其比率亦僅為21.06%（如附表4），足證捐血機構並未善盡「團體捐血前加入團體衛教宣導」之責，而監督機關衛生署之督導卻流於形式，聊備一格，未能適時予以導正該項重大疏漏，實難辭其咎！

(四)綜上，衛生署未確實依行政院核定之前述兩大重要計畫，執行對捐血機構不定期業務督導考核，致捐血機構並未善盡「團體捐血前加入團體衛教宣導」之責，亦未落實執行相關把關措施，形成捐（輸）血安全把關機制重大闕漏，核有怠失。

三、衛生署將民眾之愛滋防治宣導工作責成台灣血液基金會於捐血活動時一併辦理，形成其勸募踴躍捐血與勸阻高危險群勿捐血之角色混亂，殊有未洽：

(一)依據98年之通報資料，本國籍愛滋感染者計18,378

人，其中職業別為學生者共計 737 人，僅占所有職業別之 4.01%。亦即高達 95.99%愛滋感染者為校園外之一般社會大眾，凸顯愛滋防治教育宣導之重心不能再過分仰賴學校正規課程之潛移默化勢將緩不濟急，而應發揮社會教育宣導力量及履及地適時導正民眾「藉捐血驗愛滋」之錯誤觀念。

(二)按台灣血液基金會係以建立無償捐供血制度，辦理捐、供血業務，提高醫療用血品質，保障病患權益，增進國民健康為目的。其任務包括：

- 1、捐血事業之策劃與執行。
- 2、捐血制度之建立及用血安全研究發展。
- 3、各地公私立醫院病患用血之採集、檢驗與供應。
- 4、捐血人健康維護研究。
- 5、不適輸用血液再生利用及安全處理。
- 6、戰爭或重大災變時大量用血之籌劃供應。
- 7、國產血液製劑之委託製造、儲存及供應。
- 8、其他有關捐（供）血事項。

(三)揆諸台灣血液基金會前揭成立宗旨及任務，有關民眾之愛滋防治宣導教育尚非其核心工作內涵，僅係該會承衛生署囑託代辦之事項而已，況且該會各捐血中心（站）之工作人員辦理捐血活動時，一方面要傾力勸募鼓勵民眾踴躍捐血，另一方面又要勸阻高危險群勿捐血（包括強調「不得捐血之條件」、「不當捐血造成別人感染之刑責」、「良心回電」機制等），形成其「既要鼓勵捐血也要提醒其不得捐血條件」之角色混亂窘境，故其執行實務上往往大打折扣難以落實，此由前述該會實際執行團體捐血前加入團體衛教宣導比率僅為 5.98%足資明證，從而無法達成使整個捐血程序能充分提供諮商與教育的機會，盡全力預防高危險行為者捐血。

(四)質言之，衛生署將民眾之愛滋防治宣導工作僅責成台灣血液基金會於捐血活動時一併辦理，形成其既要勸募鼓勵捐血、又要依法拒絕不符標準者捐血之角色混亂窘境，無以盡全力預防高危險行為者捐血，更無法導正民眾「藉捐血驗愛滋」之錯誤觀念，殊有未洽。

四、衛生署允宜協助並督促台灣血液基金會早日推動對捐血人施行血液核酸擴大檢驗之新科技方法，以提高輸血安全：

(一)目前我國血液的常規檢測是採用酵素免疫分析法(Enzyme-Linked Immunosorbent Assay, EIA)的方式進行愛滋病毒(HIV)、C型肝炎(HCV)及B型肝炎(HBV)三項病毒篩檢。而血液核酸擴大檢驗(Nucleic Acid Amplification Testing, NAT)係直接偵測病毒核酸，可以縮短檢驗空窗期，降低因輸血而導致病毒感染的風險，例如HCV可從82天的空窗期縮短到23天，HBV可由56天縮短至平均36天，HIV可由22天縮短至11天，此有臨床試驗精確數據，足供佐參。

(二)依據99年1月25日台灣血液基金會第6屆第2次董事會議紀錄報告事項之(四)研究處報告略以：「……基於供血安全，將階段性逐步實施捐血人NAT檢驗，以全數捐血人皆能至少篩檢1次為原則，預計99年4月正式執行。」爰該基金會依風險管理原則，逐步對捐血人施行NAT檢驗，應屬合理可行；衛生署亦將與該基金會適時檢視施行成效及對其供血成本之影響，以進行必要之調整。

(三)又據「行政院衛生署國血國用諮詢委員會」98年度會議決議，有關供輸血用之血液常規檢驗增加NAT試辦計畫，計有173個檢體經EIA檢驗為陰性但NAT

檢驗呈陽性反應、以及 397 個檢體經 NAT 檢驗為陰性但 EIA 檢驗呈陽性反應之個案，請衛生署協助並督促台灣血液基金會，針對該捐血人進行後續追蹤。爰於 99 年 3 月 19 日對外公開徵求「供輸血用血液常規檢驗增加核酸擴大檢驗獎勵計畫」，預計完成全國捐血機構共計 10 萬捐血人次(需含風險性高之捐血者)之核酸擴大檢驗篩檢，以再次評估確認其效益。

- (四)綜上，對捐血人施行 NAT 檢驗來縮短空窗期乃具備科學臨床實驗證實值得引進採用之捐供血檢驗新技術，衛生署理當協助並督促台灣血液基金會依既定期程推動對捐血人施行血液核酸擴大檢驗，以提高輸血安全，並降低病患因輸血而造成感染愛滋病毒的風險。

五、現行愛滋防治學校正規教育課程，迄未融入「學生正確捐血觀念」、「高危險群捐血之法律責任」等相關教材，教育部允諾加強辦理事項，宜請如期完成：

- (一)查現行愛滋防治學校正規教育課程，僅翰林版本之國中健康與體育學習領域教科書之「思考與行動」中有要求學生想一想「是否可以透過捐血來檢驗自己有沒有得到愛滋病？」，教師於授課時尚有機會給予學生正確觀念之外，其他各級學校之課程內容則迄未融入「學生正確捐血觀念」、「高危險群捐血之法律責任」等相關教材。

- (二)教育部於本院 99 年 4 月 9 日約詢時，曾允諾加強辦理下列事項，事後並補充說明其預定之執行期程：
- 1、有關「學生正確捐血觀念」及「高危險群捐血之法律責任」等課題，該部預定於 99 年 4 月底前函請國立編譯館轉知出版社於編修教材時編入教師手冊等資料俾利運用，並函轉國家教育研究院籌

備處作為其進行「中小學課程發展之相關基礎性研究」之參考，該研究係該部下一波課綱修訂之重要參據。

- 2、該部預定於99年4月底前函請國立編譯館轉知各民間出版社配合將有關「教導學生正確捐血觀念」及「高危險群藉捐血驗愛滋之不法行為的法律責任」等內容，納入普通高級中學必修科目「健康與護理」教科書中，並函請國家教育研究院籌備處辦理「高中課程發展研究計畫」，納入研處。
- 3、各級學校將輸血安全及匿名篩選等相關事項，置於各校之網頁上宣導：醫教會已於99年4月12日函發各主管教育行政機關及各級學校建置愛滋病防治及校園輸血安全宣教網站，並擬於99年5月31日前請各級學校完成網頁建置及相關事宜宣導。
- 4、納入各級學校衛生組長、護理人員、全國教育局、處體健科長會議之在職教育課程中：體育司擬於99年8月間納入相關會議加強宣導。
- 5、該部訓委會爾後將在與國語日報合作之「少年法律專刊」、補助大學法律系所辦理之「中小學及社區法治教育」及縣市友善校園計畫之「人權法治教育」等各工作計畫中加強辦理：
 - (1)預計於99年5月1日起執行之「99年度少年法律專刊」專文宣導。
 - (2)補助大學法律系所辦理之「中小學及社區法治教育」部分，因99年度各校申請補助辦理之計畫業已核定完成，爰將於100年度函請大學法律系所納入申請辦理。
 - (3)該部業已函請各縣市政府，於執行友善校園計畫之「人權法治教育」等相關活動時加強宣導

辦理。

(三)綜上，現行愛滋防治學校正規教育課程，迄未融入「學生正確捐血觀念」、「高危險群捐血之法律責任」等相關教材，是以教育部允諾加強辦理事項，宜請依照既定期程如期完成，以協助衛生署導正在校學生「藉捐血驗愛滋」之錯誤觀念。

六、教育部允宜督促高中職以上學校加強辦理宣導學生正確捐血觀念及愛滋捐血者之法律責任，俾及時導正其「藉捐血驗愛滋」之錯誤觀念：

(一)鑑於現行「捐血者健康標準」規定一般係年滿 17 歲以上者始可捐血，故提供學生正確捐血觀念與高危險群捐血之法律責任宣導工作，在高中職以上學校就特別顯得重要與迫切。

(二)教育部於函復本院之公文亦指稱，今後可在校園內強化下列措施：

- 1、持續配合衛生署相關政策，加強辦理宣導學生正確捐血觀念及愛滋捐血者之法律責任，讓學生明瞭若懷疑自己感染愛滋病毒或屬高危險群者，可透過匿名篩檢或擴大篩檢活動來進行檢測。
- 2、在校園中主動配合捐血單位提供（張貼）匿名篩檢場所資訊，以避免高危險群透過捐血管道進行篩檢。
- 3、辦理捐血活動前，加強對「捐血者健康標準」法令之宣導，包含若有罹患 HIV/AIDS 的徵象或症狀者以及高危險群應不宜捐血。

(三)綜言之，為及時導正學生「藉捐血驗愛滋」之錯誤觀念，教育部允宜督促高中職以上學校加強辦理前開宣導學生正確捐血觀念及愛滋捐血者法律責任之相關措施，庶免危及輸血安全並觸犯法令。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院衛生署。
- 二、調查意見四，函請行政院衛生署確實檢討改進見復。
- 三、調查意見五至六，函請教育部研議辦理見復。
- 四、本調查報告審議通過後，調查意見（含附表）上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、教育及文化委員會聯席會議處理。

附表 1

96-98 年捐血中心通報 HIV 個案之職業別分布情形

職業別	年		96		97		98		總計
				%		%		%	
工			8	12.31%	7	10.77%	6	7.23%	21
不詳					3	4.62%	13	15.66%	16
公							1	1.20%	1
其它			6	9.23%	5	7.69%	1	1.20%	12
服務業(不含性工作者)			18	27.69%	21	32.31%	15	18.07%	54
軍			10	15.38%	11	16.92%	12	14.46%	33
家管			1	1.54%					1
商			5	7.69%			3	3.61%	8
專門技術			6	9.23%	3	4.62%	8	9.64%	17
無業			2	3.08%	5	7.69%	6	7.23%	13
農					1	1.54%			1
學生			9	13.85%	9	13.85%	18	21.69%	36
總計			65	100.00%	65	100.00%	83	100.00%	213

附表 2

96-98 年捐血中心通報職業別為學生 HIV 個案年齡分布情形

年齡層	年		96			97			98			總計	%
17-19			3			1			5		9	25.00%	
20-24			5			7			10		22	61.11%	
25-28			1			1			3		5	13.89%	
總計			9			9			18		36	100.00%	

備註：96-97 年間診斷年齡最小的為 17 歲，最大的為 28 歲。

附表 3

94~98 年辦理團體捐血活動及事先衛教宣導場次統計表

單位：場次

年份別 分類	94	95	96	97	98
行政部門	1,295	1,389	1,490	1,208	1,202
公司行號	2,928	2,640	2,481	2,429	2,264
大樓社區	799	889	771	781	682
學校	2,315	1,972	2,005	1,960	1,828
社團	6,098	6,083	6,223	6,040	6,208
部隊	1562	1282	1114	923	852
監獄看守所	34	35	30	30	36
合 計(A)	15,031	14,290	14,114	13,371	13,072
有衛教宣導(B)	821	731	828	901	782
衛教比率(B/A)	5.46	5.12	5.87	6.74	5.98

* 台灣血液基金會實際執行團體捐血前加入團體衛教宣導之對象，僅限於學校及部隊。

附表 4

94~98 年辦理校園捐血活動及事先衛教宣導場次統計表

單位：場次

年份別 分類	94	95	96	97	98
學校(A)	2,315	1,972	2,005	1,960	1,828
有衛教宣導(B)	323	302	339	396	385
衛教比率(B/A)	13.95	15.31	16.91	20.20	21.06