

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署明知「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；又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；且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等情均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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，爰將衛生署所涉疏失臚列如次：

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劍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。

綜上所述，行政院衛生署明知「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；又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；且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，殊有未洽等情均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

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
			96	%	97	%	98	%	
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