

調 查 意 見

一、臺南縣政府未落實查核及積極輔導本案評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府查察本案老人福利機構時發現，超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案及剝削外籍看護工等諸多違規情事，並引發媒體關注，顯見該府行事消極，監督不周，核有違失：

(一)依據老人福利法第 37 條規定：「主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。老人福利機構對前項檢查不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之協助。第 2 項評鑑對象、項目、方式及獎勵方式等事項之辦法，由主管機關定之。」同法 47 條第 2 款規定：「主管機關依第 37 條第 2 項規定對老人福利機構為輔導、監督、檢查及評鑑，發現有下列情形之一時，應限期令其改善；屆期未改善者，處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並再限期令其改善。」老人福利機構設立標準第 2 條規定：「…一、長期照顧機構：分為下列 3 種類型：(二) 養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。」同標準第 8 條第 4 項規定：「長期照顧機構及安養機構配置照顧服務員，其中外籍看護工除該法另有規定者外，不得逾 2 分之 1。」又護理人員法第 17 條規定：「護理機構之開業，應依左列規定，向所在地直轄市或縣（市）主管機關申請核准登記，發給開業執照。」另人口販運防制法第 11 條規定：「檢察官偵查中，發現疑似人口販運案件時，應即進行被害人之鑑別。」

(二)經查臺南縣政府於 98 年 9 月 7 日、10 月 19 日及 11

月 27 日接獲通知配合臺南地檢署分別查察本案臺南縣私立長春生活養護之家（下稱長春養護之家）、臺南縣私立佳里老人養護之家（下稱佳里養護之家）及臺南縣私立公園老人養護之家（下稱公園養護之家）及臺南縣私立長春生活社會福利慈善事業基金會附設長欣護理之家（下稱長欣護理之家）。復臺南縣政府辦理 97 年第 1 季（1 月至 3 月）及 98 年第 4 季（9 月至 12 月）老人福利機構輔導查核及 93 年度至 98 年度該縣老人福利機構評鑑業務。茲將相關查察結果及違規事項分述如下（表 1 至表 3）：

- 1、98 年 9 月 7 日臺南縣政府（社會處、勞工處及衛生局）配合臺南地檢署聯合稽查發現：長春、佳里及公園養護之家等 3 家私立老人福利機構，有違規超設床位、違規超收老人及超額僱用外籍看護工等違規情事，該府依老人福利法第 47 條第 2 款規定限期於 1 個月內完成改善；臺南縣衛生局亦發現長欣護理之家未獲核准開業，卻於 1 至 3 樓收有住民 58 位，違反護理人員法第 17 條、第 32 條規定，核處新臺幣（下同）1 萬 5 千元罰鍰，並限期於 30 天內改善。
- 2、98 年 10 月 19 日臺南縣警察局新營分局人員通知臺南縣政府勞工處越南語諮詢人員，至長春、佳里及公園養護之家協助臺南地檢署檢察官辦理人口販運案件翻譯發現：3 名外籍看護工表示，每日工作 14 小時未支領加班費，假日不能休息，掃把、水龍頭損壞費用由薪資扣除，並限制其行動自由，不能有行動電話對外通訊，護照及外僑居留證亦遭扣留等勞力遭剝削情形，依「人口販運防制法」鑑別為被害人，交由臺南縣政府勞工處

安置並辦理後續轉換雇主事宜。

- 3、98年11月26日臺南縣政府社會處會同勞工處及臺南縣衛生局相關人員至上揭養護機構查核發現：公園養護之家違規超收17人。
- 4、98年11月27日臺南縣政府會同臺南地檢署查察發現：長春、佳里及公園養護之家，有違規超設床位、違規超收老人、違規收容插管照護個案、超額僱用外籍看護工等情事，依老人福利法第47條第2項規定限期於2週內改善；另查獲長欣護理之家6樓(未申請使用執照-違規使用)藏匿62位行動不便老人(其中7名為氣切病患)。
- 5、97年1月23日及98年12月15日臺南縣政府社會處分別於97年第1季及98年第4季辦理老人福利機構輔導查核發現：長春、佳里及公園養護之家違規收容需鼻胃管、導尿管護理服務需求老人及違規收容3名、2名、2名之未滿60歲院民，均已由家屬帶回，完成改善。
- 6、93年至98年度臺南縣老人福利機構評鑑成績結果顯示：93年度長春養護之家評鑑等第為乙等，惟至96年度評鑑及97年度第1次複評等第均降為丙等；95及96年度佳里及公園養護之家評鑑等第為丙等(表4)。

(三)綜上，臺南縣政府未落實查核及積極輔導本案評鑑不佳之老人福利機構，致臺南地檢署通知該府，於98年9月7日、10月19日及11月27日分別查察本案4家老人福利機構時，發現超設床位、超額收容老人、收容插管氣切個案，且有剝削外籍看護工勞力並經檢察官鑑別為「人口販運被害人」等諸多違規情事，影響老人照護權益，並引發媒體關注，顯見該府行事消極，監督不周，核有違失。

二、臺南縣審計室查核審認，臺南縣政府 98 年度辦理未立案老人福利機構監督檢查及輔導業務實際支用數僅 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑業務實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003682%，且該府對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，核有未當：

(一)按老人福利機構係宏揚老人福利服務之重要核心，亦為福利服務輸送之重要據點，因此，如何促進機構福利服務功能，輔導發展照護業務，以提升專業照護品質，俾使民眾安心託顧，維護老人尊嚴與健康，確保老人就養安全權益，係重要課題。經查臺南縣政府 94 至 98 年度執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑獎勵等經費係由該府單位預算「工商業與度量衡管理—經濟發展行政—業務費」及「社政業務—社會福利—業務費」科目支應，上開年度社會福利支出預算分別為：42 億 9,660 萬餘元、39 億 8,777 萬餘元、34 億 3,922 萬餘元、35 億 1,775 萬餘元、38 億 9,401 萬餘元。該府 94 至 98 年度執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑之實際執行數占社會福利支出預算數比率各為：0.000745%、0.00639%、0.012527%、0.003659%、0.003682%（表 5、表 6）。復查該府對未立案老人福利機構監督、檢查及輔導立案作業，並未單獨編列執行經費，不定期稽查之經費係由該府單位預算「社政業務—社會福利—業務費」科目支應，94 至 98 年度實際支用數各為 3,000 元、720 元、480 元、1,000 元、1,500 元（表 7）。

(二)次查臺南縣政府對於轄區內老人福利機構之清查

及輔導查核機制，係行文轄內各鄉鎮市公所請其協助清查，並由社會、工務、消防及勞工等局處組成「社會福利機構聯合稽查小組」不定期稽查。該府雖請轄內各鄉鎮市公所協助清查或不定期稽查，惟臺南縣政府 94 至 98 年度清查未立案老人福利機構，即違法從事收容老人案件計 9 件；且本案「公園養護之家」違規超收、剝削外籍看護工，及尚未申請開業之「長欣護理之家」違法收容等情事，係因負責人黃 00、黃 00 涉嫌縱火案，經臺南地檢署檢察官會同臺南縣政府及衛生局人員查察始發現，該府雖已依老人福利法及護理人員法規定限期改善或處以罰鍰，暨聯繫家屬領回院（住）民，或協助轉介至其他合法機構，惟顯示該府對護理（養護）機構之管理與上開清查及不定期稽查機制，均有檢討加強之必要。此有審計部 99 年 3 月 16 日台審部覆字第 0990000197 號函檢附臺南縣審計室查核復函可參。

- (三) 綜上，臺南縣審計室查核說明，臺南縣政府辦理立案及未立案老人福利機構清查或不定期稽查業務，係行文請轄內各鄉鎮市公所請其協助，該府 97 至 98 年度辦理未立案老人福利機構監督、檢查及輔導立案作業實際支用數僅 1,000 元及 1,500 元，而執行立案及未立案老人福利機構監督、檢查及評鑑之實際執行數占社會福利支出預算數比率為 0.003659%、0.003682%；復經該室查核發現，臺南縣近年不乏未申請立案即違法收容老人及本案亦有公園養護之家違規超收、剝削外籍看護工及長欣護理之家違法收容等情事，該府對護理及養護機構之管理與清查或不定期稽查機制，均有檢討加強之必要，顯見該府對縣內老人福利機構監督、檢查

及輔導查核預算數偏低，執行成效不彰，核有未當。

三、內政部及臺南縣政府針對 92 年間黃 00 分別於臺南縣佳里鎮設立之佳里及公園 2 家私立小型老人養護機構，是否係負責人及經營實體相同之擴充機構案件，認定不一，應統一見解依規處理：

- (一)依據私立老人福利機構設立許可及管理辦法第 14 條規定：「私人或團體申請縮減、擴充業務規模或遷移私立老人福利機構者，應於縮減、擴充業務規模或遷移預定日前 3 個月，檢具申請書敘明理由、現有老人安置計畫、擴充業務規模或遷移地址等相關事項，報經主管機關許可。…。申請第 1 項擴充業務規模者，應符合下列規定：一、負責人相同。二、位於同一棟建築物內，同樓層者或直上、直下不超過一層數之不同樓層；位於不同幢建築物，同一宗土地之地面層。…」查內政部於 91 年 11 月 5 日邀集各縣市政府召開「研商老人福利機構擴充、遷移、停業、歇業辦理方式相關疑義會議」決議，私立老人福利機構未經主管機關許可設立，擴充機構案件認定原則：「老人福利機構負責人於設立處所它址另成立老人福利機構，…如負責人及經營實體相同，且間隔設置之距離符合下列原則者，基於機構管理及人員運用之一致性，視為擴充床數：1. 新設立之處所與原立案機構以位於結構相連之同一幢建築物為限：(1)具有共同出入口者，以同一樓層且毗鄰或間隔不超過一棟為限；不同樓層者以上下間隔不超過一樓層為限。(2)不具共同出入口者，以間隔不超過一棟且位於地面層為限。」另於 91 年 11 月 27 日以臺內中社字第 0910076737 號函各縣市政府辦理。嗣於 96 年間復將上述原則納入首揭私立

老人福利機構設立許可及管理辦法第14條第3項規範申請擴充之條件，並沿用迄今。準此，私立老人福利機構另於它址再成立老人福利機構，如負責人及經營實體相同，且新設立處所符合上述原則者，應以擴充案件處理。

(二)經查87年至92年間負責人黃00於臺南縣佳里鎮設立3家小型老人養護中心，其中佳里及公園養護之家，地址分設於臺南縣佳里鎮佳北路165-1號及165號，均向臺南縣政府申請設立許可，立案日期為92年1月2日(表3)。本案經詢據內政部及臺南縣政府說明略以：內政部以佳里及公園養護之家址設隔壁，且負責人均為黃00屬擴充案件，不能設立2家小型老人福利機構，臺南縣政府未依法規處理；臺南縣政府則稱，因形式上老人福利機構已符合設置標準，也各自有獨立出入口，所以才會設立小型老人福利機構。以上有99年4月20日內政部及臺南縣政府詢問筆錄可稽。

(三)綜上所述，內政部及臺南縣政府針對92年1月2日，黃00於臺南縣佳里鎮佳北路165-1號及165號，分別設立之佳里及公園2家老人養護機構，是否係負責人及經營實體相同之擴充機構案件，認定不一，應統一見解依規處理，以杜爭議。