

## 徐徐調查意見

經查新竹縣私立佑福老人養護中心（下稱佑福老人養護中心）於 96 年 2 月 12 日設立許可，負責人為陳○○，房東為林傑浩，97 年 8 月 1 日陳、林二人與徐○○簽訂該中心經營權與使用權租賃移轉契約書，同年 10 月雙方發生財務糾紛，12 月又因負責人陳○○積欠臺灣中小企業銀行款項，臺灣新竹地方法院民事執行處於 98 年 2 月執行第一次拍賣公告，惟無人投標，徐○○認為負責人陳○○惡意隱瞞佑福老人養護中心房舍將被拍賣事實，卻與其簽訂上開契約，故陸續搬移設備及遷走院民。新竹縣政府於 98 年 2 月 25 日查核佑福老人養護中心，尚有老人居住營運正常。該府復於同年 3 月 9 日至養護中心會勘發現設施設備已被搬移，縣府請房東林傑浩告知負責人，如不再營業應先辦停業；同年 3 月 10 日該中心辦理停業，徐○○則於新竹縣未立案湖口老人養護中心（下稱湖口老人養護中心）違法收容 14 位老人。98 年 4 月 16 日蘋果日報披露本案，內政部與新竹縣政府於當日至現場稽查，始發現該中心環境髒亂有異味，實際收容人數尚有 5 位，新竹縣政府除請徐○○於機構未設立

許可前不得再收容老人，及要求將收容老人轉介至合法機構，並依老人福利法第 36 條、第 45 條規定於 98 年 6 月 2 日處以新臺幣 6 萬元罰鍰，縣府再經 2 次複核後，已無收容個案（表 1、表 2）。經查新竹縣政府未訂定處理未立案老人福利機構清查機制及裁罰基準，復未落實轄內私立老人福利機構監督制度，致衍生本案經營權移轉、違法收容及不當約束老人情事，又內政部自老人福利法實施迄今，仍未嫻熟未立案老人福利機構相關法規，均有不當，茲將調查意見臚述如次：

一、新竹縣政府未訂定處理未立案老人福利機構清查機制及裁罰基準，復未注意私立佑福老人養護中心違規移轉經營權問題，核有不當：

（一）依據老人福利法第 47 條第 1 項第 2 款：「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：…二、違反原許可設立之標準。」復依私立老人福利機構設立許可及管理辦法第 13 條第 2 項：「私立老人福利機構應

自行營運；不得將部分或全部業務規模，交付或委託他人營運，並收取對價。」第 15 條第 2 項：「私立小型老人福利機構負責人變更者，變更後之負責人應於變更前一個月，檢具第 5 條所定文件，重新向直轄市、縣（市）主管機關申請設立許可。…未依規定辦理者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止其設立許可，並註銷其設立許可證書。」

(二)經查佑福老人養護中心負責人陳○○，房東林傑浩於 97 年 8 月 1 日與徐○○簽訂該中心經營權與使用權租賃移轉契約書，同年 10 月陳、徐二人指稱徐○○未依契約履行支付租金及墊付款，徐○○則稱已先行墊付林君債款，而引發糾紛，12 月又因負責人陳○○積欠臺灣中小企業銀行款項，臺灣新竹地方法院民事執行處於 98 年 2 月執行第一次拍賣公告，惟無人投標，徐○○認為負責人陳○○惡意隱瞞佑福老人養護中心房舍將被拍賣事實，卻與其簽訂上開契約，故陸續搬移設備及遷走院民，並於 98 年 3 月 10 日於未立案之湖口老人養護中心違法收容老人。依據新竹縣政府 98 年 8 月 6 日及 9 月 7 日書面說

明略以：「本府未及時掌握轄內未立案老人福利機構狀況，已針對缺失進行檢討，著手研擬各項輔導及取締未立案老人福利機構作業原則、統一裁罰基準、輔導小組，加強清查通報作業，包括：研擬通報流程、函請鄉鎮公所確實查核並即時通報、透過相關老人活動納入宣導。至佑福老人養護中心係以租賃契約方式將經營權轉移，如經營權移轉至徐○○自應先辦歇業，再行函報本府重新設立許可，但該中心未函報，本府輔導查核時負責人稱徐○○為行政人員。應已違反老人福利法第 47 條第 1 項第 2 款規定。」內政部 98 年 9 月 10 日書面說明略以：

「新竹縣政府清查工作尚待加強，本部於年度社會福利績效考核將給予扣分處分以督促該府加強未立案機構查核。有關私立老人福利機構經營權轉移問題，本案佑福老人養護中心變更負責人應依私立老人福利機構設立許可及管理辦法第 15 條第 2 項規定辦理，如違反規定，主管機關應廢止其設立許可，並註銷設立許可證書。」

(三)綜上，新竹縣政府未訂定處理未立案老人福利機構

清查機制及裁罰基準，復未落實監督縣內私立老人福利機構，致未發現佑福老人養護中心經營權移轉問題，經本院約詢後，新竹縣政府已承認缺失並研訂相關措施，內政部業督促該府加強未立案機構查核工作，惟新竹縣政府未落實監督佑福老人養護中心，致未注意該中心違規移轉經營權問題，核有不當。

二、新竹縣政府未落實查核縣內老人福利機構，致衍生未立案湖口老人養護中心違法收容及不當約束老人情事，均有違失：

(一)依據老人福利法第 41 條：「老人…依契約對其有扶養義務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人申請或職權予以適當短期保護及安置。」同法第 51 條：「依法令或契約有扶養照顧義務而對老人有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上 15 萬元以下罰鍰，並公告其姓名；涉及刑責者，應移送司法機關偵辦：…二、妨害自由。三、傷害。四、身心虐待。五、留置無生活自理能力之老人

獨處於易發生危險或傷害之環境。」同法 52 條：「老人之扶養人或其他實際照顧老人之人違反前條情節嚴重者，主管機關應對其施以 4 小時以上 20 小時以下之家庭教育及輔導。…」

(二)經查新竹縣政府於 98 年 2 月 25 日至佑福老人養護中心查核時，負責人陳○○與徐○○已發生財務糾紛，同年 3 月 9 日該府再至中心會勘時，發現設施設備已被搬移一空，卻僅請房東林傑浩告知負責人如不再營業應先辦理停業，翌日佑福老人養護中心遂辦理停業，新竹縣政府於同年 3 月 12 日府社福字第 0980037868 號函同意停業 1 年。徐○○則於 98 年 3 月 10 日於未立案湖口老人養護中心違法收容老人，嗣同年 4 月 16 日經媒體報導後，始獲知本案，內政部與新竹縣政府遂於當日至現場稽查，發現該中心環境髒亂有異味，違法收容老人，並處以罰鍰。另有關媒體報導私自網綁情事，徐○○以個案係屬小腦萎縮症，無法行動，坐於輪椅上身體會不自覺擺動，故予約束。惟查個案轉介至私立立慈養護中心後並無網綁約束情事，顯見徐○○處置個案確

屬不當，且新竹縣政府未能及時掌握轄區內未立案老人福利機構狀況，事前通報機制及協調聯繫亦有欠周。新竹縣政府業於 98 年 9 月 7 日書面坦承缺失：「本府就未立案老人福利機構通報及協調聯繫確有檢討改善之處，故已修訂及訂定『新竹縣政府辦理私立及未立案老人福利機構院民安置轉介計畫』、『新竹縣未立案老人福利機構輔導及追蹤複查計畫』、『新竹縣政府未立案老人福利機構輔導小組』等措施，以防範類似情形發生。…若爾後有類似情事，鄉鎮市公所未能及時通報，將函請議處，本府也將議處相關主辦單位同仁。」另據內政部於 98 年 9 月 10 日書面說明略以：「未立案老人福利機構對收容老人如有疏忽、虐待等情事，主管機關應依老人福利法第 41 條、第 51 條及第 52 條規定處理。本案新竹縣政府應查明如有約束過當造成傷害或身心虐待情形，應依第 51 條規定處以罰鍰，並公告其姓名。」

(三)綜上，新竹縣政府未能及時掌握轄區內老人福利機構情形，且該府通報機制及協調聯繫亦有欠周，致

該府雖分別於 98 年 2 月 25 日及 3 月 9 日查核及會勘佑福老人養護中心時，仍未發現陳○○與徐○○之糾紛問題，復未落實查核佑福老人養護中心設施設備已被搬空之異常情形，迄至媒體報導後，始獲知本案違法收容老人及不當約束情事，均有違失。

三、內政部職司老人福利指導監督事項，負有監督輔導之責，惟多年來竟未嫻熟主管業務法令，復未注意地方政府執行未立案老人福利機構裁罰基準及作業原則不一問題，均有違失：

- (一)依據老人福利法第 3 條：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。…主管機關權責劃分如下：一、主管機關：主管老人權益保障之規劃、推動及監督等事項。」第 4 條：「…中央主管機關掌理：一、全國性老人福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項。二、對直轄市、縣（市）政府執行老人福利之監督及協調事項。」第 5 條：「…直轄市、縣（市）主管機關掌理：一、直轄市、縣（市）老人福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定、宣

導及執行事項。二、中央老人福利政策、法規及方案之執行事項。」

(二)依據內政部 98 年 7 月 13 日對於未立案老人福利機構適用法規事項說明略以：「未立案老人福利機構所適用之法規為老人福利法第 36 條第 1 項前段，45 條及同法施行細則第 12 條規定，主管機關對於未申請許可設立之機構除予以取締罰鍰外，並以輔導其儘速立案為原則，惟未申請設立許可之機構自不能以機構為主體，當無老人福利法第 37 條及第 46 條至第 51 條之適用。」惟內政部對於未立案老人福利機構之老人保護問題，認為未適用老人福利法相關法令規定，本院於 98 年 8 月 6 日約詢時，內政部已檢討並認定未立案老人福利機構，復適用老人福利法第 41 條、第 42 條、第 44 條、第 46 條規定。新竹縣政府於同日之書面說明認為：未立案老人福利機構適用老人福利法第 36 條、第 41 至 43 條、第 45 條、第 51 條及第 52 條。

復依行政院 98 年 9 月 9 日書面說明略以：「老人福利法之修正係依功能及業務之不同，區分老人福

利機構類別，惟並未區別已立案或未立案者而異其用語，仍統稱為『老人福利機構』。故個別條文稱『老人福利機構』時，並未限定已立案者，未立案者亦有其適用。據此，對於未立案老人福利機構，除依第 45 條規定處罰外，如其經營業務另有違反老人福利法規定情事，仍得依據相關罰則予以處罰。有關老人福利法相關條文之解釋與適用，基於內政部係老人福利法之中央主管機關，宜由內政部參考上開法制見解，儘速邀集地方政府研議釐清，並統一解釋，俾由地方政府遵行；本院已洽請內政部應參考本院法規會所提供之法制意見，儘速研議適法處理。」另內政部 98 年 9 年 10 日書面說明略以：「針對未立案老人福利機構執行業務如有規避、妨礙或拒絕主管機關之檢查；提供不安全之設施設備或供給不衛生之餐飲，經主管機關查明屬實者，本部將針對老人福利法第 46 條、第 48 條之適用問題，與行政院法規會等相關單位研議處理。」顯示內政部與新竹縣政府先後對於上開法令適用之認定各異（表 3），迄今仍待研議。

(三)按老人福利法諸多條文提及老人福利機構，如第 4

條、第 5 條、第 34 條至第 40 條、第 45 條至第 50 條及第 53 條。老人福利法及其立法理由或施行細則，並未就老人福利機構為定義，更未指本法所稱老人福利機構限於經許可立案者（已立案），或指未經許可設立者（未立案）不得稱其為老人福利機構。故就文義解釋而言，老人福利機構宜包含已立案及未立案者。據悉老人福利機構有財團法人、社團法人附設及個人設立三種，在法律上不問已申請設立許可與否，處罰對象不外乎法人或自然人兩種，似無未立案即無法處罰之困擾。

另老人福利機構如解釋為限於已立案者，將限縮主管機關之權責。如老人福利法第 4 條：「…中央主管機關掌理：…九、中央或全國性老人福利機構之設立、監督及輔導事項。」第 5 條：「…直轄市、縣（市）主管機關掌理：…七、直轄市、縣（市）老人福利機構之輔導設立、監督檢查及評鑑獎勵事項。…」查已立案之老人福利機構之設施及人事制度符合政府相關規定，對老人權益較有保障。如解釋老人福利機構限於已立案者，將導致對老人權益較無保障之未

立案老人福利機構，反而不受主管機關之監督、檢查。如此解釋適用法律，恐非立法者原意，且有損老人權益。

又依老人福利法第 37 條第 3 項規定，老人福利機構不得規避、妨礙或拒絕主管機關之檢查，如有違反依第 46 條規定，主管機關得處罰鍰。又依第 48 條規定，老人福利機構如提供不安全之設施設備或供給不衛生之餐飲，經主管機關查明屬實者，應處罰鍰。如解釋為已立案之老人福利機構方適用上開規定，將導致主管機關無權檢查，及處罰提供不安全設施或供給不衛生餐飲之未立案老人福利機構。倘主管機關無權監督檢查未立案者，將難以發現違規事項，又如何適用第 45 條規定處罰未立案者？恐有違老人福利法有關保障老人權益之立法目的。內政部宜儘速與行政院法規會等相關單位研議老人福利法之適用問題，以符合老人福利法立法目的及法條文義。

(四)復查目前各直轄市、縣(市)依據老人福利法施行細則第 12 條規定訂定裁罰基準之縣市僅有臺北市、臺北縣、台中市、高雄市。依據內政部 98 年 9 月 10

日書面資料略以：「內政部為督導地方政府訂定未立案老人福利機構作業原則及裁罰基準，將列入社會福利績效考核項目予以考核。復因各地方政府訂定未立案機構之作業原則及裁罰基準各有不同，為督導各縣市加強未立案機構之查核，且避免各縣市對於未立案機構違法處理差異太大，該部將邀集地方主管機關研商訂定處分裁量基準之參考原則及相關遵循事項，提供縣市政府參考。」顯見直轄市及縣市政府執行未立案老人福利機構裁罰基準及作業原則不一，內政部長長期疏於督導查核，亦有違失。

綜上論結，內政部社會司職司老人福利指導監督事項，負有監督輔導之責，老人福利法自 69 年實施迄今近 30 年，主管單位竟未能嫻熟相關業務法令，復未注意直轄市及縣市政府執行未立案老人福利機構裁罰基準及作業原則不一之問題，處事草率輕忽，均有違失。

四、新竹縣敬老福利津貼支出占社會福利支出之比率高達六成以上，嚴重排擠其他社會福利經費之運用，復該縣對老人福利機構督導、檢查、輔導及評鑑預算數偏低，且執行績效不彰，甚而發生補助老人福利機構

及安置經費溢支情事，顯有不當：

(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，樹立專業品質，保障老人安全，進而協助未立案老人安養護機構依規定辦理立案，俾使民眾安心託顧，維護老人尊嚴與健康，保障老人就養安全權益，均為重要課題。經查新竹縣政府 94 至 97 年社會福利支出預算分別為 33 億 3,303 萬餘元、36 億 387 萬餘元、35 億 4,522 萬餘元、36 億 9,521 萬餘元；其中新竹縣對老人福利機構督導、檢查、輔導及評鑑之決算數占社會福利支出決算比率為：0.00060%、0.00055%、0.00056%、0.00203%（表 4）。依據內政部 97 年 1 月編印之「96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告」，新竹縣政府總平均之評比結果為「丙」等，另在老人福利服務方面，該府之評比結果為「丁」等，該報告並指出該府仍偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等對弱勢老人直接服務工作之推行。復查新竹縣 94 至 97 年敬老

福利津貼支出數占該年度社會福利支出決算之比率分別為 61.35%、62.29%、65.11%及 64.01%（表 5）。

(二)復依新竹縣審計室 98 年 8 月書面資料略以：新竹縣老人福利機構補助經費係由社會福利基金列支，該基金係屬附屬單位預算，相關原始憑證並未送審，僅按月編送會計報告，該室係利用財務收支抽查時予以查核，查核方式為運用審計電腦稽核軟體查核有無遷出或死亡仍予補助之情事。經勾稽核對該府戶政課提供之電腦檔案與撥付失能老人及身心障礙者使用居家服務費、督導費及專案計畫管理費清冊電腦檔案，發現新竹縣內於 94 年至 95 年度間死亡或遷出縣外部分人員，仍領有補助使用居家服務費、督導費及專案計畫管理費計 9 筆，計新臺幣 28,824 元。又該縣私立萱苑養護中心請領 96 年 4-6 月份之托育養護費計新臺幣 1,835,031 元，其中院民黃范玉珍於 96 年 5 月 20 日死亡，惟請領 2.5 個月養護費，計溢支新臺幣 17,000 元，均已追繳在案。

(三)據上論結，新竹縣政府 94 至 97 年度敬老福利津貼支出占社會福利支出之比率高達六成以上，嚴重排擠其他社會福利經費之運用，且該縣對老人福利機構督導、檢查、輔導及評鑑之決算數占社會福利決算比率最高僅為 0.0052%，顯屬偏低。復 96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告結果：在老人福利服務方面，該府之評比結果為「丁」，欠缺社區及居家等對弱勢老人直接服務工作之推行，且發生補助老人福利機構、安置經費溢支情事，均有不當。