

調 查 意 見

壹、案由：據訴，財團法人康禎社會福利慈善基金會康禎護理之家與臺中市政府訂有委託照顧身心障礙者安置契約，詎該府實施 97 年度護理機構督導考核作業時，疑未依相關規定辦理，致該護理之家被評為乙等，嚴重損及權益，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據陳訴人陳訴，前臺中縣政府實施 97 年度護理機構督導考核作業，疑未依相關規定辦理，致陳訴人所經營護理之家被評為乙等，嚴重損及權益。案經本院函請行政院衛生署、臺中市政府調取相關卷證，並於 101 年 5 月 28 日赴該局調卷，嗣於同年 7 月 23 日約詢相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、臺中高等行政法院 99 年度訴字第 109 號判決對影響判決結果之物證似有漏未斟酌，先予敘明

(一)按行政訴訟法第 273 條第 1 項第 14 款：「有下列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：十四、原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌。」；第 276 條第 1 項：「再審之訴應於三十日之不變期間內提起。」、第 2 項：「前項期間自判決確定時起算，判決於送達前確定者，自送達時起算；其再審之理由發生或知悉在後者，均自知悉時起算」。

(二)查前臺中縣政府辦理康禎護理之家督導考核，原告主張該次督導考核委員對評分項目 2.3.5「醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理，並有紀錄可查」，先對 2.「現場

觀察」欄，於「97年度臺中縣護理機構督導考核評分表」內評予1分，並於所附「97年度臺中縣護理機構督導考核改進建議表」載明符合規定。嗣後竟遭他人以不同筆跡，於「97年度臺中縣護理機構督導考核改進建議表」之增添「請加強環境衛生」文字，並將原評之1分改為0分。被告則答辯：當日臺中縣環保局有二人稽查，原稿之所以有二種筆跡，是因為先看到的是比較資淺的同仁，後來資深的同仁看到沒有做好垃圾分類且未標示清楚，所以改為0分等語，前開事實有該該判決可按。本案原被告雙方既均對稽察人員人數及是否為當時塗改等事項爭執，則上開判決本應就此說明理由，詎上開判決捨此不為，已屬判決理由不備。

(三)次查，經本院調閱97年度臺中縣政府康禎護理之家督導考核評分表正本，發現該次考核委員簽到單並無臺中縣環保局人員簽名。此外，97年度臺中縣護理機構督導考核評分表，考核項目2.3.5「醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理，並有紀錄可查」之2、「現場觀察」評分，確實具有由1分改為0分痕跡，並蓋有「張簡慶勳」之職章，惟未載明日期。再者，該評分表所附97年度臺中縣護理機構督導考核改進建議表，在「機構優點」欄內確實載明「符合規定」及「請加強垃圾分類」二行文字，該二行文字明顯係以不同顏色、筆跡所寫。至「建議改進及輔導事項」欄則為空白。按該次考核委員簽到單既然無臺中縣環保局人員簽名，則該日評分究係一位或二位該局人員參加考核？若該局係派二名人員辦理稽察，張簡慶勳又何以得更改同仁評分結果，其有無違反該府所訂相關評分規範？而評分表雖蓋有張簡慶勳

職章，惟未載明日期，如何證明相關塗改係考核當日所為？又查，何以上開建議表「機構優點」欄內存有二種不同顏色、不同人之筆跡？又既然建議表之「建議改進及輔導事項」欄無建議改進事項，則何以張簡慶勳得據記載於「機構優點」欄內之「請加強環境衛生」，作為塗改並扣除康禎護理之家原於此考核項目之得分？此等重大疑義與瑕疵，均涉及被告前臺中縣政府是否嗣後恣意篡改康禎護理之家評分，並影響評分結果之正確性與正當性。

(四)然查，上開判決僅訊問張簡慶勳，即認前臺中縣政府所為評分並非無據，實則漏未斟酌並說明：何以上開建議表出現二種不同顏色、出自不同人之筆跡；評分表雖蓋有張簡慶勳職章，惟其未載明日期，是否得證明係考核當日所為而非事後所為塗改；建議表之「建議改進及輔導事項」欄既無建議改進事項，何以得據記載於「機構優點」欄內之「請加強環境衛生」文字，作為塗改之事由。前揭事項不但影響評分結果之正確性與正當性，並影響原告之訴有無理由，被告縱因評分事項具高度屬人性而享判斷餘地，惟參酌司法院大法官釋字第 553 號理由書，主管機關未遵守相關法律程序等，仍構成處分之瑕疵，而得為司法機關所得審查範疇。

(五)綜上，上開判決對被告辦理 97 年度前臺中縣護理機構督導考核，疏於斟酌醫療廢棄物部分評分人員究係一人或二人；張簡慶勳是否係考核當日所為塗改，及其何以得更改同仁之評分結果；又評分表改附之改進建議表所載「符合規定」與「請加強環境衛生」文字，係二種不同顏色、出於不同人之筆跡，且均載於該表之「機構優點」欄內，何以被告得以之作為塗改事由，此等事項與原告之訴有無理由密

切相關，並影響判決結果，上開判決竟漏未斟酌，有欠允當。

二、前臺中縣政府(現改制為臺中市政府)辦理 97 年度護理機構督導考核評分作業，評分標準未盡一致公允，核有未當

(一)經本院檢閱 97 年度臺中縣政府康禎護理之家及大愛護理之家督導考核評分表(下稱評分表)正本，發現考核項目「2.3.5 醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理」，大愛護理之家「文件檢閱」及「現場觀察」項目均獲 1 分，合計共獲該項配分滿分 2 分，惟所附 97 年度臺中縣護理機構督導考核改進建議表(下稱建議表)之「機構優點」欄卻載明「符合規定」及「請加強垃圾分類」。反觀同年度康禎護理之家督導考核評分表正本，「文件檢閱」項目獲得一分，「現場檢閱」項目 1 分部分有圈選筆跡，惟有塗改痕跡，並蓋有「張簡慶勳」職章；0 分部分有圈選筆跡。而所附建議表「機構優點」欄中載明「符合規定」與「請加強環境衛生」。

(二)姑不論康禎護理之家建議表「機構優點」欄內之「符合規定」與「請加強環境衛生」，不但筆跡不同且顏色有異，以及是否為考核當時所記載，抑或事後塗改修正，康禎護理之家建議表「機構優點」欄內所載「符合規定」與「請加強環境衛生」，核與大愛護理之家建議表「機構優點」欄內之「符合規定」與「請加強垃圾分類」文字近乎一致。然大愛護理之家「文件檢閱」及「現場觀察」項目均獲得 1 分，而康禎護理之家僅「文件檢閱」項目獲得 1 分，「現場觀察」項目則遭塗改修正為 0 分。此足徵前臺中縣政府辦理 97 年度護理機構督導考核，評

分標準未盡一致。

- (三)綜上，評分作業具高度屬人性，主管機關原則上固享有判斷餘地，惟參照司法院大法官釋字第 553 號理由書，行政機關辦理評分作業時有無遵守相關法律程序；法律概念與事實關係涵攝有無錯誤；對法律概念之解釋有無牴觸既存之上位規範；對重要事項是否漏未斟酌等節，均影響所享之判斷餘地與否。經本院調查發現，前臺中縣政府辦理 97 年度護理機構督導考核，大愛護理之家及康禎護理之家之建議表「機構優點」欄內，所載評語內容近乎一致，惟前者無論「文件檢閱」或「現場觀察」均有得分，然康禎護理之家則否，臺中縣政府又未能提出相關事證以說明評分之公正性，而當年度無論行前說明會或考核後檢討會議均無對此進行檢討，足徵評分標準未盡一致公允，核有違失。

三、前臺中縣政府辦理 97 年度護理機構督導考核評分作業，評分表之評分級距過於簡化，另加減分項目未於評分表或建議表內記明理由，均有失允當

- (一)按行政院衛生署 96 年 10 月 12 日頒布之「護理機構督導考核作業指引」(下簡稱作業指引)1-2 督導考核評分表僅有配分而無給分級距。附錄一、督導考核作業相關規定：2. 督導考核人員規範：(6)考核指標為 0 分之項目，建議於現場告知受考機構，使機構能適時回應，必要時並提供具體可行之措施輔導改善。
- (二)經本院調閱 97 年度臺中縣政府護理之家督導考核評分表正本，發現部分評分項目之評分級距及評分說明，逕依配分多寡作為評分級距，致使考核委員僅得在 2 分或 1 分，1 分或 0 分二種選項中進行評分。換言之，若考核委員欲給分即必須給予全數配

分(如 2 分或 1 分)；反之，若受考核機構略有瑕疵，即必須給予 0 分。如此評分級距及評分說明，不但過於簡化輕重失衡，且恐未能符合考核委員實際考核評分所需，甚至可能導致受考核機構僅具極微小缺失，卻因評分級距過於簡化而獲 0 分。

(三)次按行政院衛生署所頒布之作業指引就督導考核人員規範規定：考核指標為 0 分之項目，建議於現場告知受考機構。然據該署查復本院說明，護理機構督導考核係屬地方主管機關權責，作業指引僅供實際執行督導考核作業之參考與建議。查 97 年度前臺中縣康禎護理之家督導考核評分表：五、加減分項目 5.1.2「提供失智照顧」，考核委員給予 0 分(即未加分)，惟未於評分表記明未加分之理由，復未於建議表中記明未予加分之理由，則康禎護理之家究係基於無增加人力，無專區照顧，或無失智照顧教育，抑或三者均無，因考核委員未載明理由而無從得知。此外，未敘明理由將使受考核機構無從據以檢討改進，爭取加分機會，且無助於督導考核目的在加強護理之家工作人員對長期照護相關法令及機構品質監測之認識。

(四)綜上，前臺中縣政府辦理 97 年度護理機構督導考核作業，評分表之評分級距過於簡化，易造成受考核機構僅因極微小缺失而動輒 0 分，無法如實且公允呈現受考核機構之實際情形而輕重失衡。此外，同年度護理機構督導考核，考核委員固本於權責對康禎護理之家加減分項目給予 0 分，惟未於評分表或建議表敘明未加分理由，不但與歷來大法官所揭示之正當法律程序未符，更使受考核機構無從據以改善，均有欠周妥。

四、前臺中縣政府辦理 97 年度康禎護理之家督導考核評

分，並無相關標準作業程序以為規範，洵有違誤

- (一)據本院檢閱 97 年度臺中縣政府康禎護理之家督導考核評分表正本所示，前臺中縣政府環保局人員考核項目為「2.3.5 醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理」及「2.3.6 注意住民飲用水安全，依環保署飲用水管理條例規定辦理」。查考核項目「2.3.5 醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理」顯示：1 分部分有圈選筆跡，惟有塗改痕跡，並蓋有「張簡慶勳」職章；0 分部分亦有圈選筆跡。該評分表所附建議表「機構優點」欄載明二行字，第一行為「符合規定」，第二行為「請加強環境衛生」。此二行文字，不但筆跡完全不同，筆跡顏色亦相異。
- (二)對此，改制後臺中市政府查復稱：稽查同仁係二人一組前往查核，發現該機構外部空間環境衛生不佳，垃圾未分類，當下即修改建議表及評分表並已於修改處蓋章。另該府於訴訟中向法院答辯稱：「該項係屬前臺中縣環境保護局依其權責給予評分，查核當日有該局二人稽查，原稿因此會有兩種筆跡，先看到的是比較資淺的同仁，後來資深同仁看到沒有做好垃圾分類且未標示清楚，所以改 0 分。對於本評分項目，原告未於原申覆內容中提出異議，況該項評分結果，確為前臺中縣環境保護局委員評分，其訂正處有委員蓋章確認，非前臺中縣衛生局所屬人員修改所致」。
- (三)然查，上開查復與答辯內容存有下列諸多問題：稽查人員有二人，何以僅蓋有張簡慶勳職章；張簡慶勳更改他人評分有無法律依據；如何證明張簡慶勳更改評分係於考核當時所作，並為受考核機構所知

等，凡此均涉及評分更改有無相關標準作業流程。惟本院約詢臺中市政府時，該府人員自承並無相關評分修(塗)改之標準作業規定。換言之，該府無從證明修(塗)改為考核當時所為，並且為受考核機構所知悉，核與正當法律程序未符。

(四)再查，該府雖稱修(塗)改評分之理由已載於建議表，然實際上係載於建議表之「機構優點」欄內，而非「建議改進及輔導事項」欄中，且該府對此節毫無所悉，至本院約詢時始知上情，而當年度考核後之檢討會議，亦未對上開違失進行檢討，核屬疏失。而既然康禎護理之家「建議改進及輔導事項」欄中無建議改進事項，前臺中縣政府卻以載於「機構優點」欄之內容，作為修(塗)改考核項目「2.3.5 醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理」為 0 分之理由，更屬無據，自難謂非屬恣意修(塗)改改評分之重大違誤。

(五)綜上，前臺中縣政府就護理機構督導考核評分之修(塗)改，無標準作業程序。另該府辦理 97 年度康禎護理之家督導考核，評分項目「2.3.5 醫療廢棄物依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定妥善處理」查有修(塗)改評分情事，惟該府無從證明修(塗)改評分於考核當日所作，並為受考核機構所知悉，與正當法律程序核有未符。其次，塗修(塗)改理由未載於建議表之「建議改進及輔導事項」欄，反而以「機構優點」欄內所載內容，作為修(塗)改評分之事由，前開缺失均未見於當年度考核後檢討會議，經本院調查該府始知上情，足徵該府辦理 97 年度康禎護理之家督導考核，作業程序未盡公允，肇生相關缺失，事後檢討又未盡確實，洵有違誤。

五、前臺中縣政府辦理 97 年度康禎護理之家督導考核評分作業，部分評分項目確有重複計分情事，核有違誤

(一)經本院調閱 97 年度臺中縣政府康禎護理之家督導考核評分表正本，發現考核項目 1.3「通報管理-依法配合資料通報」配分為 2 分。惟該府衛生局醫管科及疾管科人員，均對該考核項目評予 2 分。此外，考核項目 5.1 之「其他衛生局認可加分事項」，則有外聘委員評予 0 分，而該府衛生局醫管科人員亦對該項目另評予 1 分。

(二)本院約詢時，該府人員坦承上開評分項目均屬重複評分，足徵前臺中縣政府辦理康禎護理之家督導考核作業未盡謹慎，而當年度考核後之檢討會議，復未對上開違失進行檢討，核有未當。

(三)綜上，前臺中縣政府辦理康禎護理之家督導考核評分作業未盡嚴謹，導致二處考核項目發生評分重複情事，影響考核結果之正確性及政府威信，而當年度考核後之檢討會議對此違失亦未進行檢討，均有違誤。

六、行政院衛生署允宜適時宣導訂頒「護理機構督導考核作業指引」之規範屬性，各縣(市)政府得視實際需求彈性訂定合宜考評項目等自主作為，避免業管機關之考核項目流於僵化而履生糾紛

(一)針對現今高齡化社會所需之護理及照護，同時達到收容社會弱勢族群等需求，由護理人員提供照護服務之民間機構(如護理之家)，相應而生。行政院衛生署為保障入住此類照護機構者權益，並使其維持一定程度之照護品質，爰於 96 年 2 月 16 日訂定「護理之家及居家護理機構督導考核實施參考要點及評分表」，供各縣(市)衛生局參考實施。該署復經舉辦多次公開說明，蒐集各縣(市)衛生局與相關機

構負責人之意見後，再於同年7月4日公告「護理機構督導考核作業指引」，並修正上開評分表，以符合主管機關實際考評需要。

(二)惟查，實務上不乏發生部分各縣(市)衛生局，逕將上開評分表之配分，僅以二分法為給分級距，造成評分過於簡化而無法如實反映督考狀況等現象，甚至發生評予0分卻未於評分表或改進建議表中詳敘理由，致受考核機構無從據以檢討改進。對此，該署查復說明略以：「護理機構之督導考核係屬地方主管機關權責，中央衛生主管機關所訂定之『護理機構督導考核作業指引』，係供直轄市及縣(市)政府衛生機關作為實際執行督導考核作業時之參考，僅具建議性質，尚非謂各地方主管機關須以該指引為唯一準據，……各縣(市)政府為因應當地實際需求，自得就評分級距等事項，邀集專家學者等加以調整訂定。」

(三)惟就前開作業指引僅具「建議」性質，以及各縣(市)政府得因應實際需求調整訂定評分級距等節，卻未見該署以函文確實說明，以致改制前臺中縣政府辦理轄內護理照護機構之督導考核作業時，僅憑該署前開作業指引訂定之評分項目與給分標準，或評予0分卻未載明理由等，肇生督導考核後紛擾不斷，甚至質疑該府公信力情事。行政院衛生署宜正視此一情事，適時宣導督考作業指引之性質，並實際瞭解各縣(市)政府辦理督導考核作業方式，避免類此爭議事件頻繁發生。

調查委員：余騰芳