

壹、案由：據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告，各級政府為確保社會福利機構之服務品質，業訂有相關檢查及評鑑機制，惟間有未落實執行情事，且兒童及少年福利機構評鑑為丙、丁等者，尚乏罰則，猶待研謀改善等情乙案。

貳、調查意見：

本案係緣據審計部民國(下同)102年度中央政府總決算審核報告指出，各級政府為確保社會福利機構之服務品質，業訂有相關檢查及評鑑機制，惟間有未落實執行情事，且兒童及少年福利機構(以下簡稱兒少機構)經評鑑為丙、丁等者，尚乏罰則，猶待研謀改善等情，經本院內政及少數民族委員會決議，推派委員調查。

案經審計部、衛生福利部(以下簡稱衛福部)提供書面說明及相關卷證資料；復分別於104年3月23日、24日及30日赴臺南市、高雄市及金門縣實地履勘，並聽取簡報、詢問相關人員暨辦理座談，深入瞭解臺南市、高雄市、屏東縣及金門縣部分身心障礙福利機構(以下簡稱身障機構)迄未能依據97年1月30日修正之「身心障礙福利機構設施及人員配置標準」(以下簡稱身障機構設施標準)完成設施改善之詳細原因、實際困難暨各級主管機關輔導協助情形。此外，鑑於截至103年12月底止全國尚有67家身障機構仍未能完成設施之改善，此影響機構經營及身心障礙者(以下簡稱身障者)權益，爰於104年5月11日辦理諮詢會議，邀請6位深具實務經驗之專家學者提供意見。

本案完成一系列調卷、履勘及諮詢等作為後，於104年5月22日詢問衛福部社會及家庭署(以下簡稱社家署)簡○○署長暨相關主管人員。另參酌衛福部社家署依據本院詢問事項提供3次書面資料，臺南市政府、高雄市政府、金門縣政府、身障機構於本院履勘時提供之簡報與書面資料，以及該署及前揭地方政府於本院履勘後補充之書面資料，業經調查竣事，茲將相關意見臚列如次。

- 一、97年1月30日身障機構設施標準修正發布施行後，原內政部及衛福部均未能積極督請地方政府定期清查回報機構依前開標準辦理設施改善進度，僅透過2年1次之社會福利績效考核，檢視各地方政府輔導機構改

善情形，以致無法充分掌握全國各縣市仍未符合標準之機構及其改善情形與遭遇困難，遑論據以督導地方政府研擬有效對策以協助機構儘速完成改善，迨審計部函請檢討改進後，衛福部始清查身障機構不符合標準之情形，並於本院立案調查後，自104年起定期調查更新機構辦理改善進度，核有疏失。

- (一)按身心障礙者權益保障法(以下簡稱身權法)第2條第1項及第3項第1款分別規定，本法所稱主管機關：在中央為內政部(102年7月23日起改由衛生福利部管轄)，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府；主管機關掌理身障者人格維護、經濟安全、照顧支持與獨立生活機會等相關權益之規劃、推動及監督等事項。同法第3條第2款復規定，中央主管機關對於直轄市、縣(市)政府執行身障者福利服務權益保障，負有監督及協調之權責。
- (二)查原內政部於97年1月30日以內授中社字第0970715365號令修正發布身障機構設施標準全文24條，並自發布日施行。依據該標準第23條規定，96年7月12日以前已許可立案之身障機構，與該標準規定未符者，應由主管機關輔導改善。惟查：
 - 1、97年1月30日身障機構設施標準修正施行後，原內政部曾就身障機構符合前開標準之情形進行調查，當時調查結果，各縣市業經許可設立但未符合前開新修正標準之機構計有99家，其中地方政府主管者為87家，原內政部主管者為12家。100年7月間原內政部再次調查各縣市身障機構辦理設施改善情形，當時調查結果，全國166家全日型住宿機構中，除99家機構已符合外，其餘67家仍不符合前開標準，不符合比率達四成。惟嗣後原內政部即未再督促地方政府定期回報前揭67家身

障機構後續改善進度，僅藉由2年1次之社會福利績效考核，檢視各地方政府輔導機構改善情形，致無法充分掌握全國仍未符合標準之機構及其遭遇之困難，遑論據以督導地方政府積極研擬因應對策以有效輔導協助機構進行設施之改善，任由機構獨力承擔挫折及困難。

- 2、103年間審計部依法抽查衛福部社家署102年度財務收支及決算時，發現地方政府主管之身障機構中有61家迄未能依97年1月30日修正之身障機構設施標準完成設施改善，惟各級政府卻乏積極督考機制，爰以103年5月27日台審部三字第1033000707號函通知衛福部社家署督促檢討改善。衛福部社家署始於103年7月1日再次進行清查，以瞭解各縣市轄內身障機構不符合之情形、可改善及不可改善之原因、預計完成改善之期程。嗣後本院於103年10月20日立案調查，並於同年11月間函請衛福部提供前開身障機構迄未能完成改善之詳細原因、不符合項目能否予以改善及所遭遇之困難等，該部始再於103年12月底進行清查，以致提交資料拖延2個月之久，且查復內容有欠完整，亦多無因應改善作為及預計完成改善期程。顯見組改後之衛福部仍未能積極督導及協助各地方政府與機構進行改善，亦乏相關督管與輔導機制，俾有效並確實掌握地方政府與每家機構改善進度及遭遇困難，任由機構持續處於不符標準規定之困境當中。
- 3、本院立案調查後，衛福部為瞭解尚未符合身障機構設施標準之機構及其改善情形，據以督導地方政府積極輔導協助機構進行改善，業自104年起定期調查更新機構辦理進度。

(三)綜上，97年1月30日身障機構設施標準修正發布施行後，原內政部雖曾於100年7月間調查各縣市身障機構依據前開標準辦理設施改善情形，惟嗣後該部及組改後之衛福部均未再積極督請地方政府定期清查回報機構改善進度，僅透過2年1次之社會福利績效考核，檢視各地方政府輔導機構改善情形，以致無法充分掌握全國各縣市仍未符合標準之機構及其改善情形與遭遇困難，遑論據以督導地方政府積極研擬因應對策以協助機構儘速完成改善。迨審計部函請檢討改進後，衛福部始再次進行清查，並於本院立案調查後，自104年起定期調查更新機構辦理改善進度，核有疏失。

二、衛福部為協助身障機構完成設施改善，所研擬之輔導措施多僅屬徒具形式，以致截至103年12月底將近7年時間仍有67家機構不符合標準，該部並迨本院立案調查後，始自104年起定期召開輔導會議以瞭解個別機構改善困難，據以督導地方政府積極協助機構改善及研提改善計畫，顯見長期以來該部怠於監督、輔導，實有疏失。

(一)有關依據身權法第3條第2款及身障機構設施標準第23條等規定，衛福部對於各地方政府執行身障者福利服務權益保障等事項，負有監督及協調之權責，以及96年7月12日以前已許可立案之身障機構，與97年1月30日修正之身障機構設施標準規定未符者，主管機關應輔導機構改善等情，已如前述。查身障機構設施標準修正施行後，衛福部為協助身障機構完成設施之改善，訂有下列輔導措施：

1、97年10月6日訂定「身心障礙福利機構接受內政部補助興建院舍申請縮減原補助床位數改善計畫審核原則」，作為協助接受原內政部補助興建機構改善方式之依據，避免機構因補助契約關係而無

法轉型或縮減床位致不符合設施標準。

- 2、98年2月27日召開專案會議，提供「主管機關輔導機構因應相關新訂法令規定改善之處理原則」及處理流程，供地方主管機關輔導參考。
- 3、針對有修繕需求之機構，補助修繕工程經費，改善現有空間，以符合身障機構設施標準。
- 4、第7次(97年)、第8次(100年)及第9次(103年)身障機構評鑑，業將廁所與洗澡設備比例及寢室床數等納入指標，以引導機構逐年改善。
- 5、102及104年度社會福利績效考核，於各地方政府身心障礙者福利服務績效考核指標中，增訂「輔導未符合機構寢室面積及寢室人數規定之機構改善空間配置或縮減床位」之評分指標。
- 6、99年、104年請各地方主管機關應規劃建置身障機構資源5年中程計畫，以因應機構為符合標準所減少之床位數及滿足身障者機構式服務需求。

(二)97年1月30日至103年12月底期間完成設施改善之身障機構家數僅32家，仍有67家不符合標準。

依據衛福部歷次調查結果顯示，身障機構設施標準於97年1月30日修正發布施行後，當時各縣市業經許可設立但未符合前開新修正標準之身障機構計有99家，迄100年7月及截至103年12月底時均仍有67家機構未完成改善，顯然身障機構設施標準修正施行後至103年12月底將近7年時間，僅有32家身障機構完成改善，甚至從100年7月至103年12月底，3年多來竟無1家機構完成設施之改善，足見該部輔導成效實屬有限。此外，衛福部雖已研擬前開各項輔導措施，惟後續卻未能積極督導各地方政府落實輔導機構進行改善，亦乏有效督考機制，以確實掌握每家機構改善進度及遭遇困難，並據以檢討調整前開

輔導措施之可行性。迨本院立案調查後，該部始自104年起定期召開輔導會議以瞭解個別機構改善困難及詳細改善期程，並督導地方政府積極協助機構改善及研擬改善計畫，而截至104年5月14日止，透過輔導會議之督導後已有12家機構完成改善，足見長期以來該部對於機構改善設施之輔導顯有不力。

(三)截至104年5月12日止，接受原內政部補助興建後因身障機構設施標準修正而不符規定之13家身障機構，僅1家完成設施之改善。

由於部分身障機構獲原內政部補助興建院舍及設施設備經費，與該部訂定20年提供對等床位數服務契約，為因應身障機構設施標準之修正，原內政部於97年10月6日訂定「身心障礙福利機構接受內政部補助興建院舍申請縮減原補助床位數改善計畫審核原則」，作為協助是類機構改善之依據。依據衛福部提供之資料顯示，接受原內政部補助興建後因身障機構設施標準修正而不符規定之機構計有13家(均為寢室之床位數及面積不符合標準)，惟截至104年5月12日止，前揭機構竟僅1家完成設施之改善，足見該部對於是類機構所研擬之輔導措施僅徒具形式，事前未審慎評估可行性，事後又未盡督導之責，以致是類機構至今仍然無法完成改善。財團法人臺南市私立蓮心園社會福利慈善事業基金會張田黨董事長於104年3月23日本院履勘座談時激動並無奈表示：該基金會附設啟智中心係經主管機關許可設立之合法機構，且設立時獲原內政部補助新臺幣(下同)7,021萬5千元，基金會自籌4,197萬8,357元，合計1億1,219萬3,357元，但法令修改時，卻要求機構調整，政府非但未提供補助經費，甚至要求退還補助款，造成機構沉重之負擔，且機構改善時又必須

再投入經費及人力，亦造成資源之浪費等語。

(四)自97年1月30日迄今，不符合標準之身障機構經由衛福部補助經費而完成設施改善者僅有9家。

衛福部雖函復本院表示：該部針對有修繕需求之機構，補助修繕工程經費，改善現有空間，以符合身障機構設施標準等語。惟據衛福部查復結果顯示，身障機構設施標準修正施行迄今，不符合標準之身障機構經由該部補助經費而完成改善者僅有9家，其中8家機構係於97至101年期間獲補助經費共計1億2千萬餘元，1家機構則於102年獲補助10萬元，嗣後即未再有是類補助案。再據本院履勘及諮詢結果，部分身障機構因無力負擔龐大修繕費用，遂向衛福部申請經費補助以利辦理改善，卻未獲補助，致使改善進度一直停滯不前。衛福部社家署以104年5月18日社家障字第1040700612號函自承：倘當年度該部因補助興建案件，已無多餘經費補助情況下，則無法予以補助，並請其地方主管機關補助或請機構自籌經費等語。由上足徵衛福部雖訂有經費補助措施，卻未能明確將是類機構列為優先補助之對象以協助其儘速完成改善，倘當年度另有其他新機構之興建補助案以致未有多餘經費時，即無法提供經費補助，益見該部補助措施僅屬聊備一格，並非針對是類機構之協助措施，凡有興建或修繕需求之機構，均能申請該項經費補助。迨本院立案調查後，該部始積極著手調查機構修繕經費需求，將據以爭取經費，優先補助是類機構，足見長期以來該部對於機構改善設施之輔導，消極怠忽。

(五)衛福部雖於身障機構評鑑訂有相關評鑑指標，並將地方政府輔導機構改善情形納入2年1次社會福利績效考核指標，惟成效不佳。

衛福部為引導機構進行改善，雖將廁所與洗澡

設備比例及寢室床位數等項目納入第7次、第8次及第9次身障機構評鑑指標，並於102及104年度社會福利績效考核中有關身心障礙者福利服務績效考核指標，增訂「輔導未符合寢室面積及寢室人數規定之機構改善空間配置或縮減床位」之評分項目，以促使地方政府積極輔導機構進行改善。惟截至103年12月底，仍有67家身障機構未能完成改善，且前開機構於第7次、第8次及第9次身障機構評鑑列為優等及甲等之家數分別為39家、50家及57家，顯見未符合標準之機構大多屬於優質機構¹。至於該部將地方政府輔導身障機構縮減床位情形，納入社會福利績效考核評分項目，能否有效協助機構完成設施改善，據本院諮詢之臺北市智障家長協會胡○○總幹事表示：事實上，地方政府不希望機構減床，因為一旦減床，服務量減少，考核就有扣分的問題等語。中華民國啟智協會鄒輝堂理事長亦稱：衛福部辦理社福績效考核時，針對各縣市身障者安置收容人數的增減會給予評分等語。足見該部藉由身障機構評鑑及社會福利績效考核等作為輔導手段，其效果欠佳。

(六)綜上，衛福部為協助身障機構完成設施之改善，所研擬之輔導措施多僅屬徒具形式，以致從97年1月30日截至103年12月底將近7年時間，仍有67家機構不符合標準，該部並迨本院立案調查後，始自104年起定期召開輔導會議以瞭解個別機構改善困難及詳細改善期程，據以督導地方政府積極輔導協助機構改善及研提改善計畫，而截至104年5月14日止，透過輔導會議之督導後，已有12家機構完成改善，顯見長期以來該部怠於監督、輔導，實有疏失。

¹ 依據「身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法」第9條第1項規定，身障機構經評鑑為優等或甲等，由主辦評鑑機關公開表揚、發給獎牌，並得給獎勵金。

三、97至103年間身障者人數已增加10萬餘人，惟身障機構設施標準於97年1月30日修正施行後，部分機構為符合前開標準已縮減床位數多達682床，衝擊身障者機構式照顧服務資源，惟衛福部卻未能積極採取因應對策，核有怠失。

(一)查97年1月30日修正之身障機構設施標準，除增訂住宿機構每一寢室至多設4床(設專區提供植物人、重癱或長期臥床者照顧服務之機構，每一寢室至多設6床)外，並規定寢室樓地板面積(浴廁面積不計算在內)以服務人數計算，平均每人應有7平方公尺(小型住宿機構，平均每人應有5平方公尺)。原內政部為協助機構完成設施改善以符合標準，於98年2月27日經召開新舊法令規定銜接處理相關事宜專案會議，訂定「主管機關輔導機構因應相關新訂法令規定改善之處理原則」及處理流程，供地方主管機關參考；嗣於100年7月26日會議時，再將處理原則製作成「機構申請縮減業務規模流程圖」，供縣市主管機關輔導所轄機構參考辦理，期經由縮減床位調整機構空間配置，以符合寢室面積及床位數之標準。

(二)依據衛福部查復結果顯示，身障機構設施標準自97年1月30日修正施行迄今，機構縮減床位數竟多達682床(詳見下表1)。且截至103年12月底，依據身障機構設施標準完成改善之32家機構中，採用縮減床位方式辦理者計有10家，計減少307床，亦即三成機構係經由減床方式完成設施之改善。又，該部雖以同期間新機構設置及原機構進行擴充已增加2,052床，認為足以因應減少之床數。惟查：

1、依據衛生福利部網站公布之統計資料，身障者人數呈現逐年成長之趨勢，從97年之1,040,585人，增加至103年之1,141,677人，6年間即成長101,092

人，機構安置需求勢必隨之增加。惟在身障者安置需求增加，而原設置機構安置床位數又縮減之下，6年間機構所增加之床位數能否足以因應前開雙重困境，令人質疑。

- 2、整體而言，全國身障機構所增加之床數(2,052床)，雖超過減少之數量(682床)，惟以各縣市分別觀之，臺中市、新竹縣、南投縣、屏東縣及澎湖縣等5個縣市所減少之床位數(分別為64床、10床、28床、38床及30床)，卻是超過增加之數量(分別為13床、0床、0床、20床及0床)，以前開5縣市身障者人數均逐年增加(分別為14,846人、3,542人、1,984人、2,488人及474人)，機構減床對於該等縣市安置資源，勢必帶來衝擊。
- 3、桃園市及臺南市雖已增加247床及278床，超過減少之數量(分別為229床及252床)，惟僅分別增加18床及26床，而同期間該2縣市身障者人數分別成長9,025人及8,509人，與全國其他各縣市相較，其成長人數僅次於新北市、高雄市、臺中市及臺北市，則僅以增加數十床要如何因應身障者成長數千人之需求，不無疑義。此外，目前臺南市尚有9家身障機構未完成改善，依據本院履勘結果，部分機構後續將採取減床方式以符合標準，屆時將減少更多之床位數。
- 4、臺北市及高雄市雖未減少床位數，並分別增加554床及50床，惟該2市部分身障者係安置於外縣市，以高雄市為例，依據本院履勘結果，該市安置於轄外機構之身障者計有414人，其中安置於未符合標準之機構計有11家、115人，倘若該等機構後續係採減床方式以符合標準，加上6年來該市身障者人數已增加18,019人，此均勢必衝擊高雄市身障

者之安置問題。

- 5、截至104年5月14日止，仍有55家機構尚未完成設施之改善，其中分別有36家及24家機構之寢室面積及寢室床位數不符合標準(12家機構寢室面積及床位數均不符合標準)，倘若該等機構後續將以縮減床位方式辦理改善，勢必影響身障者機構式照顧服務量能。

表1、97年1月30日身障機構設施標準修正施行迄今各縣市身障機構床位數及各縣市身障者人數增減情形

單位：床；人

縣市別	減少床位數	已增加床位數	97至103年身障者增加人數	縣市別	減少床位數	已增加床位數	97至103年身障者增加人數
臺北市	0	554	10,758	雲林縣	0	0	-8,217
新北市	14	440	28,586	嘉義縣	0	8	1,459
桃園市	229	247	9,025	屏東縣	38	20	2,488
臺中市	64	13	14,846	花蓮縣	6	0	-68
臺南市	252	278	8,509	臺東縣	0	37	-2,416
高雄市	0	50	18,019	澎湖縣	30	0	474
宜蘭縣	0	15	-2,471	金門縣	0	110	761
新竹縣	10	0	3,542	連江縣	-	-	88
苗栗縣	0	42	3,402	基隆市	0	0	2,477
彰化縣	11	72	3,548	新竹市	0	0	2,579
南投縣	28	0	1,984	嘉義市	0	166	1,719
合 計					682	2,052	101,092

備註：

- 1、桃園市減少床位之原因除配合身障機構設施標準外，尚有因機構評鑑成績不佳遭勒令停業而減少之床數。
- 2、臺南市減少床位之原因除配合身障機構設施標準外，亦包含非財團法人之身障機構最高僅能設置29床而辦理減床。
- 3、連江縣轄內無身障機構。

資料來源：衛福部社家署104年6月1日社家障字第1040700696號函及衛福部網站。

- (三)再據臺北市智障家長協會胡宜庭總幹事於104年5月11日本院諮詢時表示：今(104)年臺北市立啟智學校有將近10名重殘畢業生的家長對臺北市政府社會局及身心障礙者資源中心表達嚴重抗議，因為該市

每家住宿機構候位時間竟長達10年之久；許多機構因不符合身障機構設施標準而紛紛轉型為社區居住方案，導致原本應該在住宿機構之身障者，卻乏機構可供安置等語。臺北市立陽明教養院尤詒君院長更指出：身障機構每床硬體設備的成本，以臺北市大龍養護中心為364萬元，這些都是國家的資源，如果現在要減掉這些優質機構的床位數，不僅損失掉原已花費數百萬的硬體設備成本，更會減少安置資源，原本受服務對象也不知道要安置到哪裡等語。因此，衛福部所稱：增加2,052床尚足以因應減少之床數等語，顯非實情，益見該部消極敷衍之心態，實屬可議。

(四)綜上，97至103年間身障者人數已增加10萬餘人，惟身障機構設施標準於97年1月30日修正施行後，部分機構為符合標準已縮減床位數多達682床，衝擊身障者機構式照顧服務資源，甚至部分縣市身障機構減少之數量超過增加之床數，其轄內身障者人數卻又不斷成長，惟衛福部卻未能積極採取因應對策，猶稱：同期間已增加之2,052床，尚足以因應減少之床數等語，核有怠失。

四、身障機構設施標準自97年1月30日修正施行迄今已逾7年之久，部分身障機構仍然無法完成設施之改善，亦乏明確改善期程及方向，惟衛福部卻未能積極檢討該標準規範窒礙難行之處，任由機構頻遭改善挫折並持續處於不合法令規定之困境中，允應儘速檢討改進。

(一)依據衛福部所提供歷次調查結果顯示，97年1月30日身障機構設施標準修正發布施行後，當時各縣市業經許可設立但未符合前開新修正標準之身障機構計有99家，迄100年7月及截至103年12月底時均仍有67家機構未完成改善，且截至104年5月14日止，

經由衛福部104年定期輔導會議之督導後，仍有55家機構未能完成改善。

(二)復據本院履勘結果，身障機構並非不願積極改善設施，實因進行改善時遭遇種種困難，包括：修繕所需經費龐大、採取減床後將不符經營成本、原服務對象轉介困難重重並損及其權益、進行修繕時服務對象無處予以安置、另行覓地新建機構不易及所需費用龐大等。中華民國啟智協會鄒輝堂理事長於104年5月11日本院諮詢時表示，身障機構設施標準修正後，民間機構即不斷反映其改善相關設施設備實有所困難。其彙整身障機構改善所面臨之困難如下：

- 1、減床後，原本受服務對象未有足夠的後送機構予以安置，因現在每個機構幾乎都呈現滿床，家長也不願意轉至機構，尤其是極重度及學齡階段等服務對象，特別困難。
- 2、減床後，機構的服務費用頓時減少許多，對機構的營運產生經營上的困難。
- 3、地方主管機關沒辦法提供經費協助改善設施，也沒有明確的協助方案，既使定期輔導，仍無法達到改善，地方主管機關的輔導不提供意見，僅能建議減床，但如何減床？減床後，原本的受服務對象如何轉介安置？地方主管機關均不知如何處理。
- 4、機構改建、修繕牽涉到經費籌措，室內重新裝修許可文件的申請程序，形同重新立案，手續及工程浩大。
- 5、減床後，機構雖可將部分名額轉為日間照顧，但交通服務徒增營運成本，而偏遠地區身障者對此需求不高；加上倘無交通工具及人員提供接送服務，家長無轉型意願。
- 6、減床後，產生大量工作人員必須調整職務或資遣

等問題，卻是由機構自行承擔處理。

(三)本院諮詢之專家學者亦指出身障機構設施標準修正後對機構所產生之問題如下：

- 1、臺北市智障家長協會胡宜庭總幹事表示：身障機構設施標準修正之後，臺北市政府社會局委託該協會辦理之臺北市弘愛服務中心歷經千辛萬苦終於完成整修，該中心雖然增加了將近30坪的空間，但為符合前開標準第13條規定，除無法多收個案外，竟然還縮減及犧牲部分日間空間(如肢體訓練空間、烘焙室)。據瞭解，某家機構為了讓寢室面積符合標準，當評鑑時，就把將近30名受服務對象全部集中在餐廳，但該機構在外面搭了一堆棚子，倘未評鑑時，受服務對象都是坐在棚子下活動，何來有日間訓練等相關服務。許多機構因不符合身障機構設施標準而紛紛轉型為社區居住方案，導致原本應該在住宿機構之服務對象，卻無機構可供安置。然而，我們服務的對象並非臥床者，怎會要求寢室面積要達到7平方公尺等語。
- 2、臺北市立陽明教養院尤詒君院長指出：任何法令的修改，無非是為了提升更好的服務品質，但現在看起來顯然是沒有。首先，心智障礙者更難進入機構接受服務。其次，日間活動場所縮小了，以陽明教養院為例，整修完成後，寢室面積確實增加了，但院生白天都不在寢室，既使坐輪椅者，也都必須下床到公共空間進行活動，但白天空間卻不夠大。許多符合前開面積標準的機構都是屬於優等機構，現在卻要這些優質機構進行減床以符合新修正的寢室面積標準，損失非常大等語。
- 3、財團法人育成社會福利基金會賴光蘭執行長亦指出：許多中、南部身障機構在過去經營上能有些

盈餘或達到損益平衡，但97年1月30日身障機構設施標準修改之後，需要設施設備改善的經費及面臨無法改善的困境，且募款不易，相關補助減少，加上找不到工作人員，又有勞動基準法對於工時限制的問題等等，機構經營愈來愈困難，紛紛表示無法繼續再經營身障機構了，此將嚴重影響到心智障礙者的安置等語。

4、財團法人第一社會福利基金會賴美智執行長表示：身障機構即使願意採取減床方式以符合標準，卻不容易決定將誰轉介出去，且家長多不願意其子女轉至其他機構，導致部分機構只有將難照顧者轉出回家。另以該基金會於98年成立的5、6樓永愛發展中心(日間機構)及3、4樓象山和楓橋團體家庭(夜間機構)為例，本來規劃1個全日型機構，但為符合每人7平方公尺的寢室面積，只好將1個機構裁為3個機構成為小型機構(日間75人以下、夜間29人以下)，寢室面積為5平方公尺以容納較多需求者，卻增加了許多行政成本，同一公文要出去3份，遇3年1次評鑑時也需面對3個評鑑團隊人員等語。

5、國立彰化師範大學特殊教育學系楊梅芝教授則表示：機構的服務內容是跟著社會脈動進行調整，機構原本規劃提供3項服務，經過3、5年的發展後，服務內容可能不止10項，因此所需要的空間也就一直在變動。而機構就在服務項目漸趨多樣及法令規範不斷變動之下，所需要的設施設備及服務空間愈來愈多，與當初立案時所規劃的空間產生極大差異，這時候機構不知道要如何將空間有效利用規劃，也被法規層層束縛等語。

(四)衛福部104年5月18日社家障字第1040700612號函亦

陳明身障機構迄未能完成改善之原因包括：1、屬於縣市主管機關之公立、公設民營機構因建物、設施所有權為地方政府，須由主管機關編列預算進行修繕，惟經費龐大無法一次到位；無空間修繕者，則需另覓合適場地搬遷。2、部分機構所在建築物已老舊，管線、隔間之變動除成本較高，亦有安全性問題，致進行修繕改善較不易。3、部分機構規模較小，考量重新隔間之修繕成本較高，惟採用減床方式辦理，又將不符經營成本，致未完成改善。4、部分機構擬以擴充、遷移方式改善，惟因尚在尋求合適場地興建或搬遷，或原地重新整建時，住民亦須妥善安置及尋覓暫時安置場地，故未有任何改善進度。顯見97年1月30日身障機構設施標準修正施行後，部分機構遭遇種種困難以致迄今仍無法完成改善，亦造成機構經營之困難及影響身障者機構式照顧服務能量，惟衛福部卻未能積極檢討法令規範窒礙難行之處，目前僅就外籍看護工是否納入正式人力計算進行研議，任由機構頻遭挫折。

(五) 綜上，身障機構設施標準自97年1月30日修正施行迄今已逾7年之久，部分身障機構仍然無法完成設施之改善，亦乏明確改善方向及期程，惟衛福部卻未能積極檢討法令規範窒礙難行之處，任由機構頻遭改善挫折並持續處於不合法令規定之困境中，允應儘速檢討改進。

五、衛福部明知南投縣政府及金門縣政府未依規定對轄內兒少機構定期辦理評鑑，卻未能督促檢討改善，迨103年1月28日審計部審核通知後，始於同年4月29日函請前開2地方政府儘速辦理及予以改進，顯見該部未能落實督導之職責，核有疏失。

(一) 按兒童及少年福利與權益保障法(以下簡稱兒少權

法)第75條第1項規定，兒童及少年福利機構分類如下：1、托嬰中心；2、早期療育機構；3、安置及教養機構；4、心理輔導或家庭諮詢機構；5、其他兒童及少年福利機構。同法第84條第2項復規定，主管機關應輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑兒少機構並公布評鑑報告及結果。再者，「南投縣兒童及少年福利機構評鑑及獎勵辦法」及「金門縣兒童及少年福利機構評鑑及獎勵辦法」第8條均規定，南投縣政府及金門縣政府對於轄內兒少機構之評鑑，以每3年1次為原則。

(二)依據審計部103年1月28日審核通知及102年中央政府總決算審核報告指出：南投縣及金門縣部分兒少機構已逾3年未受評鑑，與各該政府自訂之評鑑及獎勵辦法相關規定未合，顯未落實法定評鑑機制等語。經查：

- 1、依據衛福部查復結果，南投縣3家托嬰中心已逾3年未受評鑑，其中1家因於101至102年幼托整合期間，已表示無意願辦理托嬰中心，南投縣政府爰未辦理評鑑。另2家托嬰中心，南投縣政府前分別於98及99年對該2家機構辦理評鑑，依規定嗣後應於101年102年再次評鑑，惟該府竟以籌辦「103年臺灣燈會在南投」為由，未辦評鑑。衛福部雖於102年7月間進行社會福利績效考核時，已知南投縣托嬰中心逾3年未受評鑑之缺失事項，並將南投縣該考核項目評為0分，惟嗣後卻未能督促該府改善，迨審計部以103年1月28日台審部三字第1033000127號函通知督促檢討改善後，該部始於103年4月29日函請該府儘速辦理。
- 2、再據衛福部查復結果及本院履勘發現，金門縣1家早期療育機構已逾3年未受評鑑，金門縣政府前

於99年間對該機構辦理評鑑，依規定嗣後應於102年再次評鑑，惟該府竟以「將與衛福部社家署重複評鑑」²為由，未辦評鑑，延至103年始配合該部社家署進行評鑑。衛福部雖已知悉前開情事，卻未能督促該府改善，迨審計部以103年1月28日台審部三字第1033000127號函通知後，該部始於同年4月29日函請該府自104年依權責辦理機構輔導及定期評鑑。

(三)衛福部社家署紀靜如科長於104年5月22日本院詢問時坦承：評鑑委員當時已經提醒南投縣政府，惟嗣後該部確實未再積極督促；非常抱歉，部分縣市的兒少機構逾3年未接受評鑑，該部因為人力不足，而疏未發現此項問題，未來將透過資訊系統的預警措施，來掌握地方政府有無確實辦理評鑑等語。足見該部對於各地方政府辦理評鑑情形，未能落實督導之職責。

(四)綜上，衛福部明知南投縣政府及金門縣政府未依規定對轄內兒少機構定期辦理評鑑，卻未能積極督促檢討改善，迨103年1月28日審計部審核通知後，始於同年4月29日函請前開2地方政府儘速辦理及進行改進，顯見該部未能落實督導之職責，核有疏失。

六、衛福部對於評鑑結果欠佳之兒少機構，僅藉由相關評鑑輔導計畫，規範機構如屆期未改善者，主管機關應依兒少權法第107條及第108條規定予以處罰；惟實際上，部分地方政府對於評鑑為丙、丁等之托嬰中心經輔導及複查(評)後仍未完成改善者，卻未能處以相關罰則，此凸顯兒少權法針對是類兒少機構，未能如老人福利法及身心障礙者權益保障法明確規定主管機關應對於評鑑為

² 衛福部社家署為提升早期療育機構服務品質，保障被收托發展遲緩兒童之權益，於103年統籌辦理是類機構評鑑，以瞭解各機構辦理早期療育服務之情形，善盡主管機關輔導、監督機構之職責。

丙等或丁等之老人福利機構及身障機構經限期改善期滿仍未完成改善者，予以相關處罰，該部允宜檢討改進。

- (一)按兒少權法第83條規定，兒少機構不得有下列情形：
- 1、虐待或妨害兒童及少年身心健康。
 - 2、供給不衛生之餐飲，經衛生主管機關查明屬實。
 - 3、提供不安全之設施或設備，經目的事業主管機關查明屬實。
 - 4、發現兒童及少年受虐事實，未向直轄市、縣(市)主管機關通報。
 - 5、違反法令或捐助章程。
 - 6、業務經營方針與設立目的不符。
 - 7、財務收支未取具合法之憑證、捐款未公開徵信或會計紀錄未完備。
 - 8、規避、妨礙或拒絕主管機關或目的事業主管機關輔導、檢查、監督。
 - 9、對各項工作業務報告申報不實。
 - 10、擴充、遷移、停業、歇業、復業未依規定辦理。
 - 11、有其他情事，足以影響兒童及少年身心健康。
- 同法第107條及第108條並規定，兒少機構違反前揭情形之一者，由設立許可主管機關處以罰鍰、命其限期改善、停辦、公布名稱、廢止設立許可等罰則。
- (二)查衛福部為提升托嬰中心服務品質，業訂定「托嬰中心托育實施管理原則」，規範各地方政府應對轄內托嬰中心辦理年度評鑑，經查有違反兒少權法第83條者，應依同法第107條及第108條規定處理。惟據審計部103年1月28日審核通知及102年中央政府總決算審核報告指出：組改前內政部及各地方政府為辦理兒少機構評鑑作業，分別訂有評鑑及獎勵辦法，惟對於機構經評鑑為丙、丁等，卻僅止於停止獎(補)助或委辦業務，未如老人福利機構及身障機構於老人福利法及身障法訂有罰鍰、改善期間不得增收老人(身障者)等罰則，限期改善期滿仍未改善者，得令其停辦及公告名稱，停辦期滿未改善者甚

應廢止設立許可或予以解散等，凸顯評鑑結果欠佳之兒少機構尚乏相關罰則，且汰劣機制付之闕如，難以有效確保機構服務品質等語。

(三) 針對前開情事，衛福部雖函復本院表示：該部針對評鑑結果欠佳之兒少機構已訂定相關輔導措施及計畫，針對評鑑為丙等或丁等者，先予以限期改善，屆期未改善者，兒少權法第107條及第108條已有相關罰則，執行上亦無窒礙難行之處等語。惟查兒少權法第107條及第108條規定，兒少機構係在違反該法第83條第1款至第11款規定情形之下，主管機關始能處以罰鍰、命其限期改善、停辦、公布名稱、廢止設立許可等罰則，然第83條各款並未明列有兒少機構經評鑑為丙、丁等者。

(四) 再據衛福部提供之資料顯示，101至103年度全國各縣市托嬰中心經評鑑為丙、丁等者計有27家，其中101及102年度評鑑丙、丁等之托嬰中心嗣經輔導後，仍有6家托嬰中心迄未能通過複查(評)，惟其主管機關桃園市、新北市及彰化縣政府卻均未處以相關罰則，衛福部亦未積極督促檢討改善。經詢據該部社家署紀靜如科長表示：前開托嬰中心評鑑的缺失多為品質問題，故地方政府以輔導方式輔導機構進行改善，所需要的時間也較長，且地方政府不希望處罰，因後續處罰所衍生的行政成本較大等語。顯見衛福部針對評鑑結果欠佳之兒少機構，雖經由相關輔導措施及計畫，規範機構如屆期未改善者，主管機關應依兒少權法第107條及第108條規定予以處罰；惟實際上，部分地方政府卻未能落實相關罰則，凸顯兒少權法針對是類兒少機構，未如老人福利法及身權法明確規定老人福利機構及身障機構經主管機關評鑑為丙等或丁等，應令限期改善，屆期

未改善者，處以罰鍰、改善期間不得增收老人、身障者等，限期改善期滿仍未改善者，得令其停辦及公告名稱，停辦期滿未改善者甚應廢止設立許可或予以解散等。

(五) 衛福部鑑於兒少權法自100年11月30日修正公布施行以來，各界反映部分條文運作困難，經彙整各民間團體及相關機關所提修法建議，通盤檢討修正，惟有關於兒少機構管理規定等條文，因涉實務執行，尚待與地方政府充分討論，以求周延，爰列入第二階段修法作業，該部業蒐集相關意見，於103年5月13日及9月16日召開兒少權法第5次及第6次修法研商會議，討論有關兒少機構評鑑罰則條文，惟因與會者對於條文內容仍有疑義，將再召開會議進行討論，併與敘明。

(六) 綜上，衛福部對於評鑑結果欠佳之兒少機構，僅藉由相關評鑑輔導計畫，規範機構如屆期未改善者，主管機關應依兒少權法第107條及第108條規定予以處罰。惟實際上，部分地方政府對於評鑑丙、丁等之托嬰中心經輔導及複查(評)後仍未完成改善者，卻未能處以相關罰則，此凸顯兒少權法針對是類兒少機構，未能如老人福利法及身障法明確規定主管機關應對於評鑑為丙等或丁等之老人福利機構及身障機構經限期改善期滿仍未完成改善者，予以相關處罰，該部允宜檢討改進。

七、衛福部為督促各地方政府對於轄內身障機構落實辦理輔導查核工作，雖已修改輔導查核情形季報表格式，於103年2月24日函送地方政府確實填報並應按季報送該部社家署列管，惟宜蘭縣及苗栗縣政府對於轄內部分身障機構未依限改善輔導查核缺失者，仍未落實列管追蹤及依法處罰，顯見該部研擬之改善措施徒具

形式，以致仍無法掌握地方政府輔導查核情形及機構實際改善狀況，應予檢討改進。

- (一) 依據身權法第64條第1項規定，各級主管機關應定期輔導、查核及評鑑身障機構。同法第93條第1款及第2款規定，經主管機關輔導或評鑑，發現有業務經營方針與設立目的或捐助章程不符、違反原設立許可之標準者，應令限期改善；屆期未改善者，處5萬元以上25萬元以下罰鍰，並按次處罰。
- (二) 依據審計部103年1月28日、6月16日審核通知及102年中央政府總決算審核報告指出：宜蘭縣政府於102年間查核轄內身障機構，發現財團法人宜蘭縣私立竹安身心障礙養護院聘用專業人力未符規定，卻未依身權法第93條第2款規定，令其限期改善及依法處分；又，苗栗縣政府對於轄內部分身障機構未依限改善輔導查核缺失，未依法落實罰則，或列管追蹤後續改善情形。案經審計部函請衛福部社家署督促檢討改進後，該署雖於103年2月24日函送修正身障機構輔導查核情形季報表，增加查核缺失之處分情形、改善情形及裁處情形等欄位，請各地方政府針對轄內機構落實每年至少1次實地聯合稽查，並按季將輔導查核結果函報該部，另針對服務品質不佳之機構應加強查核頻率。惟查：

- 1、財團法人宜蘭縣私立竹安身心障礙養護院專業人力仍然不足。

依據衛福部查復結果，宜蘭縣政府於103年第3季輔導查核時，發現財團法人宜蘭縣私立竹安身心障礙養護院服務人力仍然不足。該府雖分別於103年10月29日、104年2月6日及5月1日函請該院限期改善及不得新收個案，違者另處以罰鍰，惟目前該院教保員仍不足3人，生活服務員仍不足10

人，顯已違反原設立許可之標準，該府卻未依法處分，而衛福部非但未能積極督促檢討改善，亦未能深入瞭解機構所遭遇之困難，並協同地方政府提供必要之協助，任令機構專業人力持續不足，損及院民權益。

2、苗栗縣政府對於轄內身障機構未依限改善輔導查核缺失，猶未能落實列管追蹤及依法處罰。

(1) 依據衛福部提供103年度苗栗縣政府每季報部之身障機構輔導查核情形季報表顯示，103年度該府對苗栗縣私立親民啟能教養院(以下簡稱親民教養院)雖輔導查核12次，惟該院就其中7次查核之不合格事項，並未回復後續改善結果。同年度該府對苗栗縣私立德芳教養院(以下簡稱德芳教養院)共輔導查核9次，惟該院就其中5次查核之不合格事項，亦未回復後續改善結果³。且經輔導查核發現部分機構有違反原設立許可標準之事項，如親民教養院應進用1名社工員，卻未進用；德芳教養院不足1名護理人員及1名教保員，且值大夜班人員由外籍看護工負責等，竟均未見苗栗縣政府後續列管追蹤及裁罰情形。

(2) 苗栗縣政府對於機構未回復後續改善情形之事，除未積極列管追蹤外，且針對機構前次不合格事項，於下次輔導查核時亦未載明機構實際改善情形。以親民教養院為例，苗栗縣政府於103年1月27日查核發現親民教養院不合格事項包括：(1) 社工人員應進用1人，尚未進用；(2) 因院長外

³ 其餘財團法人苗栗縣私立新苗發展中心、財團法人苗栗縣私立幼安教養院承辦苗栗縣身心障礙日間照顧中心、財團法人苗栗縣私立幼安教養院、財團法人臺灣省天主教會新竹教區附設苗栗縣私立聖家啟智中心、財團法人苗栗縣私立明德教養院、苗栗縣私立創世清寒植物人安養院、財團法人苗栗縣私立廣愛教養等7家機構，亦有相同情事。

出而無法查核，已多次要求貫徹代理人制度，至今仍未改善；(3)定期清潔防治害蟲及消毒紀錄上，檢查人員有部分未核章；(4)雖訂有服務對象入院評估作業流程，但未確實執行；(5)個案紀錄101至102年未依服務對象計畫安排作業及活動內容紀錄；(6)未澈底執行每半年辦理1次家庭或電話訪問。嗣後該院除未回復後續改善情形外，苗栗縣政府於下次報送衛福部之輔導查核季報表中，亦未載明該院後續改善情形，且對於該院遲未改善之缺失事項，該府亦未記載處分情形，惟衛福部卻均未能督促該府檢討改善。

(3)前開情事，本院於104年5月22日詢問時即請衛福部於1星期內提供苗栗縣政府後續對於前開機構輔導改善與複查情形，惟該部於同年6月1日復以：苗栗縣政府針對親民教養院及德芳教養院不合格事項後續輔導改善與複查情形資料，因所提供資料未能清楚交代改善情形及處理情形，將請該府補正資料後再提供本院等語。迄同年月18日該部始函復該縣身障機構歷次查核不合格事項之後續改善情形，惟仍有部分不合格事項迄未完成改善或未有改善情形與改善時間。

(4)以上足徵本案經審計部查核並通知衛福部社家署督促檢討改善後，苗栗縣政府對於轄內身障機構未依限改善輔導查核缺失，猶未能落實列管追蹤及依法落實罰則，益見衛福部所研擬之督導改善措施徒具形式，仍乏有效督考措施。

(三)綜上，衛福部為督促各地方政府對於轄內身障機構落實辦理輔導查核工作，雖已修改輔導查核情形季報表格式，於103年2月24日函送地方政府確實填報並應按季報送該部社家署列管，惟宜蘭縣及苗栗縣

政府對於轄內部分身障機構未依限改善輔導查核缺失，仍未落實列管追蹤及依法處罰。顯見該部研擬之改善措施徒具形式，以致仍無法掌握地方政府輔導查核情形及機構實際改善狀況，應予檢討改進。

八、衛福部未能積極督導新竹縣政府協助解決該縣私立仟崧老人養護中心進用護理人力所遭遇之困境，致使該中心最終迫於護理人員留任及招募不易而申請辦理歇業；又，該部未能積極協同地方政府輔導協助評鑑丙、丁等之老人福利機構進行改善，使得101至103年度有44家機構經輔導複評後仍未通過或於複評前即辦理歇業、停業等，殊為可惜，足見衛福部對於老人福利機構之輔導與協助顯有不力，實有未當。

(一)依據老人福利法第37條第2項規定，主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。同法第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，發現老人福利機構有違反原許可設立之標準，應限期令其改善；屆期未改善者，處5萬元以上25萬元以下罰鍰。同法第48條第3款及第49條規定，經主管機關評鑑為丙等或丁等或有其他重大情事，足以影響老人身心健康者，處6萬元以上30萬元以下罰鍰，再限期令其改善。改善期間不得增加收容老人，違者另處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。經主管機關再限期令其改善，屆期仍未改善者，得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱。停辦期間屆滿仍未改善或令其停辦而拒不遵守者，應廢止其許可；其屬法人者，得予解散。

(二)依據審計部103年1月28日審核通知及102年中央政府總決算審核報告指出：新竹縣政府於100年第4季查核該縣私立仟崧老人養護中心時，該中心因護理人

員休假，無護理人員值班，致侵入性照護服務無人執行之違規情事。該中心雖於101年2月6日提報改善計畫，惟新竹縣政府於同年6月15日復查時，該中心仍有無護理人員值班之情事。該府雖復於101年8月24日、10月26日、102年1月11日函請改善，惟該中心仍未聘足護理人力，該府卻未依老人福利法第47條規定落實辦理，顯有疏忽；原內政部社會司亦未督導該府落實依相關規定辦理，亦有欠當等語。

- (三)案經審計部函請衛福部社家署檢討改善後，該署將各地方政府針對老人福利機構查有違規或不當情形是否依法處理並進行限期改善及後續複查等，納入社會福利績效考核指標，並提高104年度考核給分比重，復於104年3月邀集各地方政府召開會議，經決議請各地方政府針對轄內老人福利機構落實每年至少1次辦理實地聯合稽查，並按季將輔導查核結果函報該部；針對查核結果不符規定者，請確實依老人福利法相關規定限期令其改善並進行相關裁處。
- (四)查嗣後新竹縣私立仟崧老人養護中心聘任之護理人員任職一段時間後即離職，新竹縣政府雖均已函請該中心予以改善，衛福部亦發現新竹縣政府未依老人福利法對該中心進行裁罰，曾提醒該府業務科必須處理；該部社家署簡慧娟署長復於104年5月22日本院詢問時亦允諾：「將請該部醫管會協調部醫協助該中心護理人力的問題」。惟該中心卻因護理人員留任及招募不易，已於本(104)年5月20日向新竹縣政府申請於同年6月4日辦理歇業。顯見新竹縣政府對於該中心無護理人員值班之違失，雖多次函請改善，卻未能針對該中心所遭遇護理人力招募不易之困境，提供必要之協助，衛福部亦未能適時協助，僅消極提醒地方政府依法處理，最後該中心迫於

護理人員留任及招募不易，僅能辦理歇業，足徵衛福部對於機構之輔導與協助顯有不力。

- (五)再據衛福部查復資料顯示，101至103年老人福利機構評鑑為丙、丁等者計有105家，惟其中竟高達四成者(44家機構)經輔導及複評後仍未通過，或於複評前即辦理歇業、停業或遭廢止設立許可(詳見下表2)，其中又以新北市為最多，計有21家，此將影響住民權益及老人機構式照顧資源，殊為可惜。

表2、各縣市老人福利機構經評鑑丙、丁等之家數及後續複評結果統計表
單位：家數

縣市別	評鑑結果				複評		
	101年度	102年度	103年度	合計	通過(乙等以上)	未通過	複評前歇業、停業、遭廢止設立許可
臺北市	3	7	2	12	9	0	3
新北市	24	7	0	31	10	2	19
臺中市	0	2	2	4	4	0	0
臺南市	0	20	0	20	14	4	2
高雄市	3	3	1	7	4	0	3
桃園市	2	3	0	5	1	2	2
新竹縣	0	1	1	2	1	0	1
彰化縣	0	2	0	2	1	0	1
南投縣	0	2	0	2	2	0	0
雲林縣	0	2	0	2	1	0	1
嘉義縣	1	0	0	1	0	0	1
屏東縣	1	2	3	6	5	0	1
宜蘭縣	0	2	1	3	2	0	1
花蓮縣	0	2	0	2	1	0	1
臺東縣	0	1	0	1	1	0	0
基隆市	5	0	0	5	5	0	0
總計	39	56	10	105	61	8	36

資料來源：依據衛福部提供之資料彙整製作。

- (六)綜上，衛福部未能積極督導新竹縣政府協助解決該縣私立仟崧老人養護中心進用護理人力所遭遇之困境，致使該中心最終迫於護理人員留任及招募不易

而申請辦理歇業；又，該部未能積極協同地方政府輔導協助評鑑丙、丁等之老人福利機構進行改善，使得101至103年度有44家是類機構經輔導複評後仍未通過或於複評前即辦理歇業、停業等，殊為可惜。足見該部對於老人福利機構之輔導與協助顯有不力，實有未當。

九、身障機構內受服務對象日漸老化、失能，卻因入住不同類型機構之收費及補助標準未盡一致，而無法順利轉銜至適合之機構接受照顧，惟衛福部迄乏有效因應對策，以使身障者依其需求獲得適當之安置與照顧，應予檢討改進。

(一)按身權法第48條第1項規定：「為使身心障礙者不同之生涯福利需求得以銜接，直轄市、縣(市)主管機關相關部門，應積極溝通、協調，制定生涯轉銜計畫，以提供身心障礙者整體性及持續性服務。」復按「身心障礙者生涯轉銜計畫實施辦法」第8條規定，相關機關、機構(以下簡稱轉出單位)認身障者有轉銜至長期照顧階段需要者，應通知直轄市、縣(市)主管機關進行服務評估；身障者依直轄市、縣(市)主管機關評估結果有轉銜需要者，轉出單位應即辦理轉銜服務至長期照顧機關(構)或其他適當之福利及照顧服務機關(構)。

(二)依據衛福部網站公布之資料顯示，我國65歲以上身障者人數從90年之263,927人，逐年增加至103年之435,948人(詳見下表3)，其占身障者人口總數之比率亦從90年之35.0%，逐年增加至103年之38.2%。由於身心障礙老人同時具有老人與身障者之雙重身分，故產生福利身分歸屬之問題。又隨著近年來衛生醫療改善、壽命逐漸延長，先天或早年發生障礙者之平均餘命亦隨之延長，惟其因身心障礙因素以

致老化速度較快，往往未達65歲，即已接近一般老人之生理狀況。我國長期照顧十年計畫除以65歲以上失能老人為主要服務對象外，亦將因身心障礙、地區因素以致提早老化失能而需要長期照顧之對象一併納入服務對象，包括50歲以上身障者及55歲以上山地原住民。

表3、身障者人數－按年齡區分 單位：人

年別	總計	0-17歲	18-44歲	45-64歲	65歲以上
90	754,084	51,422	232,449	206,286	263,927
91	831,266	54,837	245,465	235,677	295,287
92	861,030	56,786	249,521	254,772	299,951
93	908,719	59,879	254,201	279,407	315,232
94	937,944	61,176	252,303	296,766	327,699
95	981,015	62,606	252,756	315,289	350,364
96	1,020,760	63,512	251,189	334,971	371,088
97	1,040,585	63,509	246,845	350,245	379,986
98	1,071,073	63,440	244,548	366,606	396,479
99	1,076,293	62,705	240,074	379,735	393,779
100	1,100,436	61,833	237,955	393,458	407,190
101	1,117,518	62,051	238,726	405,297	411,444
102	1,125,113	59,570	234,118	409,067	422,358
103	1,141,677	58,737	232,409	414,583	435,948

資料來源：衛福部社家署網站(檢自：http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4198)。

(三)依據本院履勘發現，身障者在身障機構內持續安置之下，年齡逐漸增長，以財團法人臺南市私立菩提林教養院為例，截止104年2月底該院收容174人，其中101人年齡已達50歲以上。關於身障者年滿65歲或因身心障礙因素致使提早老化失能而需要長期照顧時，後續如何獲得適當之安置與照顧問題，衛福部函復本院表示：身障者因身心功能退化，經機構評估後，如需提供老化相關服務，可由機構視能量設置專區提供服務；機構如因人員配置或設施不足，可協助轉介至老人福利機構或護理之家接續提供服務等語。惟查：

- 1、老人福利機構之收費標準依據老人福利法第34條第4項規定，應報由當地主管機關核定後辦理。而入住是類機構之補助，依據社會救助法及我國長期照顧十年計畫，給予低收入戶或中低收入戶之重度失能老人進住長期照顧機構之補助(每月補助以18,600元計)。惟身障機構之收費有其定額⁴，且相關入住機構之補助依據「身心障礙者日間照顧及住宿式照顧費用補助辦法」規定，視身障者經濟狀況及障礙程度，給予定額之全部或部分(25%~85%不等)補助。顯見老人福利機構與身障機構除其收費標準不同外，政府對於入住該2類機構之補助標準亦有所不同，致使身障者及其家庭礙於經濟狀況僅能選擇收費對其較為有利之機構，而無法依其實際需求選擇合適之機構。本院履勘時，身障機構即指出：65歲以上身障者欲轉至養護、安養或護理之家，皆須額外收費，家屬無力負擔而不願轉出等語。
- 2、本院諮詢之臺北市智障者家長協會胡宜庭總幹事、財團法人育成社會福利基金會賴光蘭執行長及臺北市立陽明教養院尤詒君院長亦指出種種問題：(1)就臺北市而言，身障機構均在同一個樓層範圍收住身障者，不管如何劃分區域，皆無法完全區隔老年身障者及年輕身障者，機構曾經發

⁴ 原內政部前考量家屬負擔、各地方政府財政負擔狀況及機構實際運作成本，於95年1月至11月間6次邀集地方政府、機構、團體代表召開會議研議合理收費標準後，獲得共識並作成決議：按「身心障礙福利機構設施及人員配置標準與行政院主計處家庭消費支出表」，計算每人每月基本生活費6,945元(含伙食費3,608元、電費及燃料462元、飲料費155元、衣著鞋襪573元、醫療衛生1,225元、人身保養整潔303元、文康費337元、交通190元及水費92元)、人事費(依機構規模配置行政人員、社工、護理、教保員、生活服務員、廚師司機、其他專業人員)，核算機構營運成本，明定身障機構收取身障者住宿式照顧費，以每人每月2萬元為基準，即重度以上2萬元；中度為1萬6,000元；輕度為8,000元；日間托育收費額則為上開收費之60%計算；並納入收費基準遇消費者物價指數年增率累計超過上次調整年度10%以上時，由中央主管機關按收費基準調整5%之調漲機制。104年1月7日修正時已依上開規定將2萬元修正為2萬1,000元。

生過1個案例，1位身強力壯的身障者兩手一揮開，就把瘦弱的身障者撞倒在地致骨盆碎裂，當年輕身障者與年長身障者同處在一個空間活動時，很難避免肢體相互碰撞，但一有碰撞即發生危險，政府究竟有無深入瞭解全國身障機構是否具備讓身障者在地老化的條件？(2)身障機構設立專區，造成同一個機構中有一般區的身障者，又有專區的身障者，兩區之間的工作人員如何計算，加上兩區身障者的照顧方式不盡相同，評分標準也不相同，管理更不容易。(3)衛福部口口聲聲說未來要整合走向長照機構，但目前該部針對老人福利機構與身障機構的收費標準，就未盡一致，也未有任何相關處理機制。目前衛福部的補助機制，無法讓身障機構的身障者可以隨著需求順利銜接到適合的安置機構，當個案轉至一般護理之家時，家屬就必須多負擔費用，當然不願意轉到其他機構。

(四)綜上，身障機構內受服務對象日漸老化、失能，卻因入住不同類型機構之收費及補助標準未盡一致，而無法順利轉銜至適合之機構接受照顧，惟衛福部迄乏有效因應對策，以使身障者依其需求獲得適當之安置與照顧。鑑於長期照顧服務法已於104年6月3日公布並自公布後2年施行，該部應予檢討改進。

十、全日型住宿機構係提供身障者24小時服務之機構，惟目前普遍面臨專業人力招募不易、勞動基準法對於工作人員工作時間限制，以及收費標準已不足以因應機構營運成本等問題，在在危及機構之經營運作，衛福部允應積極協助解決。

(一)有關身障機構普遍面臨專業人力招募不易及勞動基準法(以下簡稱勞基法)對於工作人員工作時間限制

之問題。

- 1、按身障機構設施標準第12條第2項規定，住宿生活照顧機構之社會工作人員，與受服務人數比例，以1：50遵用(小型機構得以兼任方式辦理，服務總人數不得超過50人)；教保員與受服務人數比例，以1：3至1：7遵用，夜間時，以1：6至1：15遵用，並得與生活服務員合併計算；生活服務員與受服務人數比例，以1：3至1：6遵用，夜間時，以1：6至1：15遵用，並得與教保員合併計算。
- 2、復按現行勞基法第30條第1項規定，勞工每日正常工作時間不得超過8小時，每2週工作總時數不得超過84小時⁵。同法第32條第2項復規定，雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，1日不得超過12小時；延長之工作時間，1個月不得超過46小時。同法第35條又規定，勞工繼續工作4小時，至少應有30分鐘之休息；但實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。
- 3、依據本院實地履勘與座談結果，以及本院諮詢之臺北市立陽明教養院尤詒君院長、臺北市智障者家長協會胡宜庭總幹事、財團法人育成社會福利基金會賴光蘭執行長、財團法人第一社會福利基金會賴美智執行長及中華民國啟智協會鄒輝堂理事長，均指出目前身障機構普遍面臨工作人力不易招募，以及勞基法對於身障機構經營管理所造成之問題與困難如下：
 - (1)以陽明教養院為例，該院永福院區如果人力足夠，可以提供服務41床，從去年開始已經招募了41

⁵ 104年6月3日修正公布之勞基法第30條第1項規定，勞工正常工作時間，每日不得超過8小時，每週不得超過40小時。該條文並自105年1月1日施行。

名教保員，但人力還是不夠。以現在的勞動市場情勢，決定權不在機構身上，而是應徵者。

- (2) 勞基法要求工作人員要三班制，每日工時不得超過12小時，但目前機構普遍面臨到找不到人力的窘境。
- (3) 機構不能要求工作人員住在機構宿舍內以便隨時支援協助處理緊急事故，倘若機構要求工作人員隨時待命，必須將待命的時間全部算入工時並支付費用，但這樣也會違法，因為每日工時不得超過12小時。再者，機構也不能強制要求教保員、生活服務員加班，必須經其同意。此外，機構工作人員重視自身權益，往往不願配合延長工時，過去臺北市的機構不易尋覓教保人力，現在竟然也找不到社工人員，臺東縣亦面臨相同的狀況。
- (4) 夜間，機構往往僅配置1至2名工作人力，但勞基法第35條規定，勞工工作4小時至少應有30分鐘的休息時間，且不能限制其休息的地方，倘若工作人員在休息時間離開機構，當中個案突然發生狀況，機構恐背負刑事責任。社福機構均不願被稱為血汗工廠，但法令也要考量到機構實務運作的困難。
- (5) 機構週休2日值班問題也是相當嚴重，目前機構在週六、週日的日、夜班係由教保員分別輪值，教保員反映能否集中在1天直接輪值24小時，以便安排個人及其家庭生活，但勞動部依據勞基法規定，表示週休2日的輪值也要三班制，亦即每月週休2日共有24個班要由教保員分別輪值。又，大型全日型機構的人力在星期六、日或國定假日相當不足，僅能做些安全上的照顧，萬一發生

事情，真要計算人力，其實不符合標準。

(6) 許多中、南部身障機構在過去經營上能有些盈餘或損益平衡，但97年1月30日身障機構設施標準修改之後，需要設施設備改善的經費及面臨無法改善的困境，且募款不易，相關補助減少，加上找不到工作人員，又有勞基法對於工作時間限制的問題等等，機構經營愈來愈困難，紛紛表示無法繼續再經營了，此將嚴重影響到心智障礙者的安置。

(7) 實際上，機構確實找不到人力，萬不得已才想要進用外勞。以身體清潔為例，機構部分受服務對象屬於重度、極重度身障者，身體清潔工作相當吃力，往往耗費至少3名人力，洗澡之後，尚有浴廁的清潔工作需要處理。

(二) 有關目前衛福部所訂身障機構之收費標準已不足以因應機構營運成本之問題。

1、按原內政部於91年1月31日訂定發布之「身心障礙福利機構辦理身心障礙者托育養護收費原則」⁶第1點規定，養護費係指收容辦理身障者住宿照顧訓練之費用。該原則第4點復規定，身障機構因收容對象需專業照顧及醫療人力而增加營運成本，或托育對象須時段性服務，其收費標準，得報請主管機關專案核定⁷。

2、有關原內政部前考量家屬負擔、各地方政府財政負擔狀況及機構實際運作成本，於95年1月至11月間經召開6次研商會議後，獲得共識並作成決議

⁶ 104年1月7日配合身心障礙者權益保障法修正名稱為「身心障礙福利機構辦理身心障礙者日間照顧及住宿式照顧收費原則」。

⁷ 104年1月7日修正之「身心障礙福利機構辦理身心障礙者日間照顧及住宿式照顧收費原則」第10點，仍有如上之規定，僅於該點最後再增加「並納入雙方契約」等文字。

，明定身障機構收取身障者住宿式照顧費，以每人每月2萬元為基準(臺北市政府為24,500元)，並納入收費基準遇消費者物價指數年增率累計超過上次調整年度10%以上時，由中央主管機關按收費基準調整5%之調漲機制；104年1月7日修正時，衛福部已依上開規定調高1千元等情，已如前述。惟據本院履勘結果及本院所諮詢之臺北市立陽明教養院尤詒君院長、臺北市智障者家長協會胡宜庭總幹事、財團法人育成社會福利基金會賴光蘭執行長及中華民國啟智協會鄒輝堂理事長，均指出現行身障機構收費標準對於身障機構經營管理上所造成之問題與困難如下：

- (1) 老人福利機構的相關耗材是另外計算收費，但身障機構的收費卻是要統包所有開支，相當不合理，此將迫使機構不願收較為重度的身障個案，因為是類身障者會使用較多的耗材，如尿布，支出愈多，機構財務愈無法平衡。
 - (2) 以愛育發展中心為例，經營相當困難，無論如何節省，每年虧損約4百多萬元，每月每人2萬元的補助額度確實不足，加上一些家長有困難，部分身障者於週六及週日無法回家，機構也是需要提供照顧服務。
 - (3) 針對全日型服務，在人員配置上要符合勞基法，又要符合每一時效專業人力配置，但托育養護收費及機構服務費補助，卻無法因應機構運用所需。加上基本工資逐漸調漲，而身障機構服務費卻未能隨之調整。
- 3、前開情事，衛福部社家署雖函復本院表示：依「身心障礙福利機構辦理身障者日間照顧及住宿式照顧收費原則」第10點規定，機構因服務對象需專

業照顧及醫療人力而增加營運成本，或日間照顧對象須另為時段性服務，其收費應報主管機關專案核定，並納入雙方契約等語。惟據本院履勘結果，實際上，身障機構不願遭到身障者誤解其係為營利而未向主管機關專案申請提高收費，此將迫使機構不願服務障礙程度較為嚴重之身障者。

(三)綜上，全日型住宿機構係提供身障者24小時服務之機構，惟目前普遍面臨專業人力招募不易、勞基法對於工作人員工作時間限制，以及收費標準已不足以因應機構營運成本等問題，在在危及機構之經營運作，衛福部允應積極協助解決。

十一、財團法人晨光社會福利基金會附設金門縣私立晨光教養家園為金門縣第1家教養智能障礙者之身障機構，卻因97年1月30日身障機構設施標準之修正而不符合規定，惟改善過程又頻遭困難以致迄無法完成改善；又，金門縣係屬離島地區，社會福利機構普遍面臨專業人力招募困難及人事成本偏高等問題，衛福部及金門縣政府均應輔導協助改善並積極研擬因應對策，以提升機構服務品質。

(一)有關財團法人晨光社會福利基金會附設金門縣私立晨光教養家園迄未能依據97年1月30日身障機構設施標準完成設施之改善。

1、財團法人晨光社會福利基金會附設金門縣私立晨光教養家園(以下簡稱私立晨光教養家園)創辦人施美珠女士有感於金門縣諸多生活無自理能力之心智障礙者均安置於其他縣市，造成家人探視不易，親子關係疏離，遂於94年間經許可設立該縣第1家教養智能障礙者之身障機構—私立晨光教養家園，每間寢室可設6床，核准服務24人。依據衛福部提供之資料顯示，私立晨光教養家

園於第8次及第9次機構評鑑均獲甲等。

- 2、惟97年1月30日身障機構設施標準修正施行，規範每間寢室至多設4床，私立晨光教養家園之寢室床數遂不符前開規定，惟該機構房舍已無調整空間，倘若減床為16人，將無法維持營運。又，該機構為增建房舍以改善寢室床數不符規定之問題，曾洽購鄰近土地，惟因近年該縣房地價格持續上漲，所有權人均惜售。私立晨光教養家園施美珠園長於104年3月30日本院履勘時即表示：以目前該縣地價及建築成本計算，購地擴充、興修改善以符合身障機構設施標準，粗估需要5百至1千萬元，該機構位於離島，實無法勸募籌措等語。此外，金門縣政府鑑於該機構增、改建院舍均有所困難，曾建議辦理社區居住方案，將8位院生移至社區家園。惟經私立晨光教養家園評估，倘若改以社區家園模式，除將使照顧服務費收入短少外，又增加人事成本負擔，機構營運更加困難。
- 3、衛福部社家署祝健芳副署長於104年3月30日本院履勘時，針對私立晨光教養家園所遭遇之困難，提出改善建議略以：該機構除有4間寢室外，另有1間保健室，1間靜態活動室，此2間與寢室空間規劃完全相同，也有浴廁，故原有4間寢室所多出的8床，可在前開保健室及靜態活動室各放4床，如此機構即無須減床，整個設備也都符合規定；至於活動空間部分，可以將戶外的種菜空間，改成室內空間，即可符合評鑑指標，前開的改善方式所需經費最少，又可符合法規等語。金門縣政府社會處甯國平處長並允諾：私立晨光教養家園於法令修訂之前完成設立，97年後即不符合新修正

法規，該機構在服務品質上係受到肯定，該府將組成專案小組以專案方式，擬定可行之步驟及方案，協助該機構完成設施之改善等語。

- 4、據上，金門縣現有5,811位身障者，惟轄內身障機構不足，致多安置於臺灣本島機構。私立晨光教養家園乃為該縣第1家教養智能障礙者之機構，並經評鑑為優質機構，卻因97年1月30日身障機構設施標準之修正而不符合規定，惟改善過程又頻遭困難以致迄無法完成改善，衛福部及金門縣政府允應積極輔導該機構完成設施之改善，以免影響住民權益及該縣原已有限之安置資源。

(二)有關金門縣為離島地區，社會福利機構普遍面臨專業人力招募困難及人事成本偏高等問題。

- 1、目前金門縣內計有4家社會福利機構，包括：私立晨光教養家園、福田家園(前2家機構係屬身障機構)、松柏園長期照顧中心(係屬老人福利機構)、大同之家(托老組及育兒組分屬老人福利機構、兒少安置及教養機構)。惟據104年3月30日本院履勘私立晨光教養家園、福田家園及松柏園長期照顧中心等3家機構之結果，前揭機構皆反映該縣為離島地區，囿於青壯人口外移、交通不便及職涯發展，機構普遍面臨專業人員招募不易之窘境。私立晨光教養家園為能提高人員留任意願，在有限財務下，對於該機構來自臺灣本島之5位工作人員，僅能勉力補助每月1次往返臺灣及金門之機票費用。
- 2、福田家園余國康主任於本院履勘時表示，該機構內身障者在假日幾乎不返家，機構必須全部照顧，使得人力成本大增，導致財務壓力沈重。松柏園長期照顧中心施志宏主任於本院履勘時更指出

：該縣聘用照顧服務員、護理人員的主要單位包括：金門醫院、大同之家、松柏園長期照顧中心等3家；前二者受惠於金門縣政府良好財政，其薪資、福利優於臺灣本島，更遠勝於民間機構，使該機構人員招募更加困難；再加上離島專業人員薪資高於臺灣本島，又因機票交通費、宿舍膳食等支出，人事成本偏高等語。

- 3、金門縣政府社會處甯國平處長坦言：人力不足乃是該縣普遍的問題，以教師為例，教育部對於金門縣離島加給，未有補助經費，中央在計畫型經費亦未有補助是項經費，故無人願意至該縣服務，倘若可增加離島津貼，金門地區人力即會充足等語。復據金門縣審計室謝政行課長表示：倘若行政院人事行政總處同意金門縣政府以預算補助離島加給，審計單位即無意見；至於民間機構，能否也有離島加給，金門縣政府或許可透過專案的方式，嘗試提出申請等語。
- 4、據上，金門縣為離島地區，目前已建立4家社會福利機構，照顧服務轄內兒童、少年、身障者及老人，其中3家係屬私立及公設民營機構，誠屬可貴，惟該等機構囿於該縣青壯人口外移、交通不便、職涯發展及相關薪資支出，普遍面臨專業人力招募不易及人事成本偏高等困境，且相較於公立機構更加困難，衛福部及金門縣政府允應積極研擬因應對策，以提升社會福利機構服務品質。

調查委員：江綺雯、高鳳仙

