

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，國內不少醫師早已喪失生活自理能力，卻仍名列健保特約醫師，影響民眾醫療品質；究行政院衛生署中央健康保險局有無疏失，認有深入探討之必要乙案。

貳、調查意見：

本案經向行政院衛生署（下稱衛生署）、中央健康保險局（下稱健保局）及各縣市政府衛生局調閱相關資料，並約詢健保局醫務管理組蔡組長淑鈴及相關人員後，業已竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、健保局應依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱健保有特管辦法）相關規定，對於罹患疾病是否已達不能執行業務之醫事人員加強訪查：

（一）按醫師法第 6 條規定：「經醫師考試及格者，得請領醫師證書。」同法第 8 條第 1 項規定：「醫師應向執業所在地直轄市、縣（市）主管機關申請執業登記，領有執業執照，始得執業。」另同法第 8 條之 1 第 1 項第 3 款明定，有罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關認定不能執行業務之情形，不得發給執業執照；已領者，廢止之；但原因消失後，仍得依醫師法規定申請執業執照；又主管機關為前述認定時，應委請相關專科醫師鑑定。另按健保有特管辦法第 4 條第 5 款規定，申請特約之機構或其負責醫事人員因罹患疾病，經保險人實地訪查，並請相關專科醫師認定有不能執行業務之情事者，不予特約。爰依據醫師法及健保有特管辦法之規定，醫師因特定疾病，經主管機關認定有不能執行業務之情形，不得發給執業執照，健保局亦不予特約。

（二）據報載，國內部分醫師早已喪失生活自理能力，卻

仍名列健保特約醫師，影響民眾醫療品質云云。本院於調查期間乃約詢健保局蔡組長淑鈴前開健保特管辦法規定不得發給執業執照之「特定疾病」為何？與如何判定醫師是否「喪失生活自理能力」？以及如何認定醫師是否具備親自執業能力？據表示：醫師執業能力之判斷並無依科學實證所訂之客觀標準；且各種疾病之嚴重度不同，況相同疾病在不同患者亦有不同之表現，故並非特定疾病即不能執業，因此醫師能否執業，需由衛生機關就個案狀況個別鑑定。惟相關罹患疾病是否已達不能執行業務之醫事人員，需經詳密訪查，始能確實瞭解是否需送請衛生機關或委請相關專科醫師鑑定。

二、健保局與醫師特約時，對於是否具備親自執業之能力應加強把關，以保障醫療品質，尤須杜絕未具醫師資格人員以「借牌」方式，由高齡或罹患精神疾病或身心狀況違常醫師擔任院所負責人，卻由密醫執行醫療業務之違法行為，以保障民眾權益：

對於醫師是否具備執業能力之判斷，「年齡」顯非判定標準，且截至目前，國內仍有不少高齡醫師繼續從事臨床工作，提供民眾適切之醫療服務。然而，亦有少數高齡醫師遭不肖人士利用，掛名為醫療院所負責人，卻未實際親自執業，而容留未具資格者執行醫療業務。依據健保局提供截至 100 年 8 月 1 日之資料，健保特約西醫師有 38,067 人，其中 2,408 人超過 65 歲，占 6.33%；特約中醫師及牙醫師分別有 5,066 人及 11,700 人，超過 65 歲以上者有 302 人及 452 人，分別占 5.96% 及 3.86%。因高齡醫師是否具備親自執業能力，尚難依其年齡遽下論斷，需於必要時對個別醫師之身心狀況加以鑑定其是否適任醫療業務而定；且目前醫師法等相關法令，並未設有高齡醫師之執業限制；又全民健康保險法等相關法令，亦未特別

設定限制健保局與高齡醫師特約之要件，故在現行法令規定及憲法對於人民工作權保障之基本原則下，健保局與高齡醫師特約固符合法令規定。惟查健保局前於 85 年及 90 年間曾對超過 70 歲以上之高齡醫師執業情形進行專案稽查，85 年稽查 252 家院所，發現 103 家違規，違規比率為 41%，其中 63 家涉有密醫行為；90 年稽查 105 家，75 家違規，比率達 71%，其中 6 家涉有密醫行為。亦即健保局兩次專案稽查均發現由高齡醫師擔任負責人之院所中，有少數容留未具醫師資格人員擅自執行醫療業務之情形。又健保局各分局業務組於 95 年至 99 年針對高齡醫師開業或執業狀況進行專案稽查，亦有發現非執業醫師執行醫療業務情事。本院爰針對健保局與醫師特約時，有無對其等是否具備親自執業之能力進行把關，以保障醫療品質，尤須杜絕未具醫師資格人員以「借牌」方式由高齡或罹患精神疾病或身心狀況違常醫師擔任院所負責人，卻由密醫執行醫療業務之違法行為，以保障民眾權益，並避免高齡或罹患精神疾病或身心狀況違常醫師遭人利用而違反醫師法相關之規定。

三、健保局對於移請各縣市衛生局處理醫師是否具備親自執業能力之案件，應確實追蹤辦理情形：

(一) 詢據健保局醫管組蔡組長淑鈴表示，全民健保實施以來，曾查獲高齡醫師僅掛名卻未到場執業，甚至由未具醫師資格人員為保險對象提供醫療服務之違法情事。涉案之高齡醫師因擔任負責人卻容留未具醫師資格者提供醫療服務，自有應負之法律責任，但健保局所為之終止特約處分，卻不及於隱身幕後之實際負責人，且幕後之負責人常在原址新設診所，並另聘其他高齡醫師為負責人以重新申請與健保局特約，對於不知情而前往就醫民眾之醫療權益，顯然未受保障。爰健保局於 99 年 9 月 15 日修正

健保特管辦法時，增訂第 5 條第 1 項第 1 款規定，對於同址之機構累計曾受停約或終止特約 2 次以上處分，規定在 10 年內不予特約。另健保局針對高齡醫師是否具備親自執業能力，已建立下列之處理機制：

- 1、機構申請辦理新特約作業時，如發現醫師有無法提供醫療服務之虞時，會請其慎重考量是否辦理新特約事宜。另要求院所負責人為高齡醫師者，於續約時需親至健保局業務組辦理，經由簽約過程觀察書寫能力或身體狀況有無異常情形。
- 2、特約期間進行不定期之監測，例如：以醫師檔案分析了解高齡醫師是否常因病住院，並勾稽住院中又申報健保費用情形，若有，恐涉虛報健保費用或密醫問題，即處以停約。
- 3、日常辦理全民健保規範事項業務訪查時，同時瞭解執業醫師執業情形，如發現醫師有無法提供醫療服務之虞時，會函請當地衛生局認定是否仍具有執業能力。

另健保局蔡組長表示：全民健保開辦後，密醫幾乎都是由健保局查獲，會將查獲個案移請各縣市衛生局處理。且按各縣市衛生局之法定職掌，須在每年辦理醫政業務稽查時對高齡醫師有無親自執業能力問題做監測，但近 10 年間，少有醫師因此被廢止執業執照之情事。至於健保局移請各縣市衛生局處理之結果，詢據該局表示並無相關資料可提供，可見健保局對於移請各縣市衛生局處理醫師是否具備親自執業能力之案件，未確實追蹤辦理情形，應予檢討改進。

- 四、各縣市衛生局允應強化醫政業務稽查能力，並對健保局移送之案件，確實查察是否確有喪失生活自理能力之醫師繼續執業，甚至以借牌方式容留密醫執行醫療行為之違法情事：

本院函詢各縣市衛生局對於一定年齡以上醫師辦理開業登記、執業登記或執業執照更新之程序是否需親自辦理，不得委託代理人，據臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南市、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣衛生局答復，不應依醫師歲數不同而有不同之辦理程序，故所有醫師均可委託代理人辦理；惟高雄市、新竹市、屏東縣及花蓮縣衛生局答復所轄 70 歲以上，以及新竹縣衛生局表示所轄 65 歲以上之醫療機構負責醫師需親自辦理，不可委託代理人，俾衛生局人員視其身心狀況認定能否勝任醫療業務。另查各縣市政府衛生局對於前開醫師法第 8 條之 1 第 1 項第 3 款「有罹患精神疾病或身心狀況違常」之認定，係於每年辦理醫政業務稽查時進行抽查，至 95 年至 99 年間實地稽查發現醫師有不能執行醫療業務情事者計 4 名醫師，包括：彰化縣 2 名，基隆市及苗栗縣各 1 名。本院另函請各縣市衛生局提報 95 年至 99 年間接獲健保局函知所轄 65 歲以上醫師違反醫療法或醫師法案件之處理情形，據報計有 38 件違方案件，其中僅有 1 件係負責醫師有身體狀況不佳之情事，與健保局人員所稱發現醫師未具親自執業能力即送請衛生局鑑定之說法，有所出入。爰各縣市衛生局允應強化醫政業務稽查能力，並對健保局移送之案件，確實查察是否確有喪失生活自理能力之醫師繼續執業，甚至以借牌方式容留密醫執行醫療行為之違法情事。

- 五、衛生署允宜督促健保局及各縣市政府衛生局，研議對於醫師因疾病或身心狀況違常致喪失生活自理能力之主動查察機制，以落實醫師法第 8 條之 1 第 1 項第 3 款及全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 4 條第 5 款之規定：

為維護醫療品質、保障民眾權益，有罹患精神疾病或身心狀況違常不能執行業務者，依法不得發給執業執照，當然即不得與健保局特約。健保局目前對於醫師是否具備親自執業能力，在高齡醫師部分，係透過每3年再續約時醫師需親至健保局業務組辦理，與醫師檔案分析以勾稽其等住院期間申報健保費用情形，以及訪查發現有無法提供醫療服務之虞時即函請衛生局認定等方式處理，故對於高齡醫師之執業能力，已有把關機制。惟查對於醫師是否有其他因疾病或身心狀況違常致喪失生活自理能力者之查察，健保局目前並無機制可予勾稽發覺，端賴實地訪查始能發現是否有疑似不能執行醫療業務之情事；至於各縣市衛生局係每年辦理醫政業務稽查時始進行抽查，故95年至99年期間，僅發現4名醫師有不能執行醫療業務情事，業務稽查成效有限；另健保局雖稱發現醫師未具親自執業能力即送請衛生局鑑定，但查各縣市衛生局近5年來並未有健保局送請醫師執業能力認定案件之處理，健保局復未追蹤移請處理之結果；另對於高齡醫療機構負責醫師辦理開業登記、執業登記或執業執照更新，得否委託代理人，各縣市作法不一，對高齡醫師即難謂公平。爰衛生署允宜督促健保局及各縣市政府衛生局，研議對於醫師因疾病或身心狀況違常致喪失生活自理能力之主動查察機制，以落實醫師法第8條之1第1項第3款及全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第4條第5款之規定。

調查委員：尹祚芊

中華民國 100 年 12 月 27 日