

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署國民健康局、行政院衛生署食品藥物管理局。

貳、案由：行政院衛生署國民健康局長久以來未建立人工流產之通報及監控機制，亦未進行實地訪查，且未積極研議有效之稽查原則、重點及流程，遲自 99 年下半年起始開始推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施，並對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪，惟僅查獲 1 家婦產科診所違規進行性別篩檢事證，難以落實醫師及醫療機構不得執行非醫療必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎之法規與政策；該局與行政院衛生署食品藥物管理局均未監測醫師處方 RU486 之數量、使用原因或法律上理由，更未針對使用數量異常者查核有無以 RU486 為孕婦施行違法人工流產情事，對於孕婦以 RU486 作為性別選擇性墮胎之方法，迄未採行任何防制措施，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院衛生署（下稱衛生署）國民健康局（下稱國健局）公布民國（下同）99 年各縣市男女嬰出生比統計資料，發現彰化縣、臺中市、桃園縣及臺北市等 4 個縣市最「重男輕女」，男女嬰比例嚴重失衡，推估約有高達 3 千多名女嬰慘遭墮胎；主管機關似未落實監測及查核違法性別篩檢與墮胎，疑涉有違失，爰有深入瞭解之必要。

本院經向衛生署、中央健康保險局（下稱健保局）、

國健局調取相關卷證資料，詳予審閱，並召開諮詢會議，復約詢國健局孔副局長○○、國家通訊傳播委員會何處長○○、內政部戶政司謝司長○○及教育部訓育委員會傳專門委員○○等相關人員，業調查竣事，茲將國健局、食品藥物管理局（即 TFDA）違失事項臚陳如下：

一、我國 93 年至 99 年間之男女嬰出生性別比介於 1.085 至 1.108 間，每年約有 7 萬名胎兒可能遭人工流產，約有 3,000 名女嬰消失，男女嬰比率失衡，恐發生婚配失衡及搶奪配偶問題。國健局長久以來並未建立人工流產之通報及監控機制，亦未進行實地訪查，且未積極研議有效之稽查原則、重點及流程，遲自 99 年下半年起始開始推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施，並對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪，惟僅查獲 1 家婦產科診所違規進行性別篩檢事證，難以落實醫師及醫療機構不得執行非醫療必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎之法規與政策，實有未當：

(一)按醫師執行中央主管機關規定不得執行之醫療行為者，處新臺幣（下同）10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，得併處限制執業範圍、停業處分 1 個月以上 1 年以下或廢止其執業執照；情節重大者，並得廢止其醫師證書，醫師法第 28 條之 4 第 1 款定有明文。依衛生署於 100 年 1 月 13 日以衛署醫字第 1000200809 號令，醫師執行非性聯遺傳疾病診斷所施行產前性別篩選之處置，或僅以胎兒性別差異為由進行之人工流產等行為，為醫師法第 28 條之 4 第 1 款所定不得從事之醫療行為。故醫師執行非醫療上必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎，均為醫師法第 28 條之 4 第 1 款規定所禁止之行為。

(二)我國男女嬰比率失衡：依據國健局之答復說明，在

自然狀況下，出生性別比（總男嬰數÷總女嬰數）應為 1.04 至 1.06 間；本案諮詢委員則有認為在 1.03 至 1.07 間為合理者。另據衛生署提供之資料，在 OECD（即經濟合作開發組織）各國中，出生性別比大於 1.07 者，僅中國及新加坡（見附表 1），而我國 93 年至 99 年間之出生性別比介於 1.085 至 1.108 間（見附表 2），故我國為出生性別比率失衡第二嚴重的國家。該署並以 98 年為例，說明該年男嬰數為 100,155 人，預期自然情況下應有 95,386 名女嬰，但實際只有 92,310 名女嬰出生，約有 3,000 名女嬰消失。又據本案諮詢委員之分析，此單一性別人數多於另一性別之趨勢，恐發生婚配失衡，甚至搶奪配偶之問題。

（三）出生性別比偏高之可能原因：綜整內政部、國健局提供之書面資料及諮詢會議所得，歸納國內出生性別比偏高之可能原因為：近年來夫妻生育子女數減少，部分國人仍有傳宗接代、重男輕女之傳統思維，以及運用現已發展之醫療技術進行子女性別檢測，並將女嬰墮胎，而造成性別比失衡。

- 1、依據衛生署 93 年至 100 年（1-9 月）之出生通報資料顯示，第 1 胎出生性別比在 1.065 至 1.086 間，較接近自然情形下之出生性別比；然第 3（或以上）胎之出生性別比介於 1.178 至 1.246 間，明顯較第 1 及 2 胎高。又年齡 35 歲以上產婦之出生性別比在 1.09 至 1.14 間，明顯較 34 歲以下產婦介於 1.08 至 1.10 間為高。可能與生育年齡大於 35 歲者多是生育為第 2 胎及第 3 胎，如有長輩施予生男壓力者，較有可能進行性別選擇有關。
- 2、依據內政部之答復說明：與 10 年前相比，99 年

我國出生嬰兒為第 2 胎以上者所占比率減少 6.5 個百分點，平均每名婦女一生中所生育之子女數（即總生育率）降為 0.895 人。由於部分家庭仍有傳宗接代觀念，若第 1 胎為男孩，生育第 2 胎之意願相對較低；反之，第 1 胎為女孩，較願意再生第 2、甚至第 3 胎直至有男嬰出生，因此我國出生嬰兒性別比較其他先進國家高。又本案諮詢委員表示：傳統農業社會婦女生育之子女數較多，即使婦女希生育特定性別之子女，亦較不會將腹中胎兒人工流產，而以繼續生育預期性別之子女之方法為之。

- 3、依據國健局之答復說明，在科技推波助瀾下，有透過性別篩檢或選擇性墮胎，主動或被動使男嬰得以生下，女嬰則遭到墮胎之情事；另依據衛生署 98 年台灣地區人工生殖施行結果分析報告，98 年施行人工生殖（不含取出夫之精子植入妻體內實施之配偶間人工生殖）後，活產男嬰為 1,884 位，女嬰為 1,580 位，男女嬰比例為 1.19（98 年出生性別比 1.085），但人工生殖對整體出生性別比之影響有限。

（四）胎兒性別篩檢方法：關於胎兒性別篩檢之方法，衛生署之答復說明如下：

- 1、孕前階段：主要為白蛋白精蟲分離法分離特定性別染色體之精液，以提高懷孕婦女生育特定性別嬰兒之機會，或係在體外受精及胚胎植入前，選擇所要之性別胚胎植入子宮。
- 2、孕期階段：可能進行之性別篩檢方法包括：（1）母血檢測 X 和 Y 基因：抽取早期懷孕之母血（約在懷孕 7 週時），以遺傳檢測技術，例如：聚合酵素鏈鎖反應法（polymerase chain reaction，

PCR) 檢驗其中內含之微少胎兒細胞。可能因母血中所含胎兒細胞太過少量，或前胎次流產或生產之胎兒細胞殘存於母血中，致使誤判胎兒性別。

(2) 產前遺傳診斷(限定遺傳性疾病檢測): 懷孕 10 至 12 週採取絨毛膜細胞，或於懷孕 16 至 18 週抽取羊水細胞，再以遺傳檢測技術，確定胎兒 23 對染色體(含性染色體)有無異常情形，準確率達 98%以上。然曾發現新生兒肢體缺損狀況之臨床案例，故目前已較少以此方法驗胎兒性別。

(五)性別考量為人工流產之情形：有關國內孕婦因性別考量而將胎兒人工流產之情形如下：

- 1、依據國健局之答復資料表示，目前國內並未有人工流產之通報機制及數據，故難以確實掌握人工流產人數。該局參酌國內外推估人工流產之方法，包括：以健保局門住診就醫資料，或以歐盟、經濟合作暨發展組織(OECD)國家之人工流產比例，並以文獻探討(蘇格蘭經驗)等方法，推估國內每年可能遭人工流產之胎兒數約 7 萬人。另因分析資料無從瞭解流產原因是否因性別考量，故無法推估因性別考量而施行女嬰人工流產之情形。
- 2、本案諮詢委員表示：目前全民健保未將非治療必要之人工流產列入給付範圍，即無法自健保資料得知孕婦人工流產原因；且臨床上幾乎不會有醫師係以性別因素為孕婦施行人工流產，即使有，亦不會在病歷上記載，而主要理由通常為「不預期懷孕」或因懷孕造成身體不適等；另部分孕婦在檢驗所或某家醫療院所進行性別篩檢，卻在另家醫療院所施行人工流產，故實際進行人工流產

之醫療院所，未必知悉孕婦人工流產之原因係選擇胎兒性別。因此，國健局之查核，實難以發覺孕婦係因性別篩檢而要求人工流產。

(六)查衛生署曾以 89 年 10 月 5 日衛署保字第 0890017100 號函，請各直轄市及縣市衛生局、中華民國醫師公會全國聯合會及中華民國婦產科醫學會，不得應病人之要求作產前性別篩檢之處置（如精蟲分離、陰道酸鹼值、絨毛膜穿刺性別鑑定等），更不得為性別差異之人工流產手術，違者將依相關醫療法規論處；並曾於 95 年 10 月 31 日以國健婦字第 0950401196 號函請直轄市及各縣市政府衛生局，加強督導並轉知所轄醫療機構，不得為非性聯遺傳疾病診斷之胎兒從事產前性別鑑定。惟經本院向國健局於本（100）年 5 月公布出生性別比較高之桃園縣、彰化縣、臺北市及臺中市政府等 4 縣市衛生局調閱近 10 年來對醫師或機構為孕婦進行性別篩檢之查處情形，上開機關均無法提出 98 年以前之查訪資料，其理由為自 99 年下半年起，始依據衛生署提供出生性別比異常之醫療院所名單，進行實地查訪。再者，依據國健局提供之書面資料，自 99 年至 100 年 8 月底，對出生性別比異常之 54 家醫療院所、172 名接生者進行稽查，僅查獲 1 家位於臺中市之某婦產科診所所有違規進行性別篩檢事證。

(七)綜上所述，醫師執行非醫療上必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎，均為醫師法第 28 條之 4 第 1 款規定所禁止之行為。我國 93 年至 99 年間之出生性別比介於 1.085 至 1.108 間，每年約有 3,000 名女嬰消失，男女嬰比率失衡，恐發生婚配失衡及搶奪配偶問題。國健局推估我國每年可能遭人工流產之

胎兒數約 7 萬人，早已知悉重男輕女思維係男女嬰比率失衡之可能原因，故於 89 年及 95 年分別函令直轄市及各縣市衛生局督導並轉知所轄醫療機構不得應病人之求作產前性別篩檢，惟迄未建立人工流產之通報及監控機制，故未能確實掌握因性別考量而施行人工流產之胎兒數，且遲自 99 年下半年起，始由國健局對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪，至 100 年 8 月底止，僅查獲 1 家婦產科診所所有違規進行性別篩檢事證。國健局未採取積極作為，研議有效之稽查原則、重點及流程，落實醫師及醫療機構不得執行非醫療上必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎之法規與政策，致使國內男女嬰比率失衡問題居高不下，誠有不當。

二、RU486（學名「美服培酮」(Mifepristone)）為國內孕婦最常使用之人工流產方法，每年約有 41,000 人次至 54,000 人次使用，但國健局及 TFDA（即行政院衛生署食品藥物管理局）均未監測醫師處方 RU486 之數量、使用原因或法律上理由，更未針對使用數量異常者查核有無以 RU486 為孕婦施行違法人工流產情事，對於孕婦以 RU486 作為性別選擇性墮胎之方法，迄未採行任何防制措施，亦有不當。

（一）依據衛生署提供之資料，95 年至 99 間，國內每年約有 7 萬件人工流產。若以 RU486 於機構申報之合法調劑總量約 16 萬粒推估，每年約 41,000 人次至 54,000 人次使用 RU486 進行人工流產。RU486 係黃體素拮抗劑之墮胎藥，可以使因懷孕而上升之黃體脂酮濃度降低，讓子宮內膜剝落，達到流產目的。該藥品在仿單上記載係屬「限由婦產科醫師使用」之藥品，使用限制為年齡 35 歲以下及懷孕 7 週以內，且經診斷確定排除子宮外孕，並由婦產科醫師

處方，在醫護人員面前服用。一次療程使用 3 粒，搭配前列腺素使用有 95.3%之成功率，若一次療程不成功，第 2 次療程使用 2 粒。RU486 為健保不給付品項，並經衛生署 90 年 3 月 23 日公告列為第四級管制藥品管理，醫療院所、藥局依規定需申領管制藥品登記證始能購買，且須設置簿冊登載藥品之流向，並每年向 TFDA 及各縣市衛生局申報使用及結存量。

- (二) 為防範非醫療必要之性別篩選與性別選擇墮胎，衛生署於 99 年 6 月起已採行多項措施，然以國健局之推估資料，國內孕婦最常使用之人工流產方法為服用 RU486，但該局對於是否有孕婦以 RU486 作為性別選擇性墮胎之方法，或如何針對此問題加以防範，未採行任何防制措施，且據該局孔副局長○○於本院約詢時表示：國健局並無 RU486 流向之申報資料，故未能瞭解孕婦藉此方法進行墮胎之情形。
- (三) 另查 RU486 為第四級管制藥品，醫療院所雖應設置簿冊登載藥品之流向，並應每年向 TFDA 及縣市衛生局申報使用及結存量。惟目前國健局或 TFDA 均未監測醫師處方 RU486 之數量、使用原因或法律上理由，自未能針對使用數量異常者，查核其病歷或檢驗報告以瞭解是否有因性別考量而以 RU486 為孕婦施行人工流產之情事。
- (四) 綜上，衛生署雖自 99 年 6 月起開始採行多項施，以防範非醫療必要之性別篩選與性別選擇墮胎，但因查證困難，迄今仍效果有限。國內每年約有 41,000 人次至 54,000 人次使用 RU486 進行人工流產，RU486 成為國內孕婦最常使用之人工流產方法。但國健局對於是否有孕婦以 RU486 作為性別選擇性墮胎之方法，或如何針對此問題加以防範，迄未採

行任何防制措施，故未能瞭解孕婦藉此方法進行墮胎之情形。國健局或 TFDA 均未監測醫師處方 RU486 之數量、使用原因或法律上理由，自未能針對使用數量異常者，查核其病歷或檢驗報告以瞭解是否有因性別考量而以 RU486 為孕婦施行人工流產之情事，均有不當。

綜上所述，行政院衛生署國民健康局長久以來未建立人工流產之通報及監控機制，亦未進行實地訪查，且未積極研議有效之稽查原則、重點及流程，遲自 99 年下半年起始開始推動禁止違法性別篩選與選擇墮胎之措施，並對出生性別比異常之醫療院所進行實地查訪，惟僅查獲 1 家婦產科診所所有違規進行性別篩檢事證，難以落實醫師及醫療機構不得執行非醫療必要之胎兒性別篩選或性別選擇墮胎之法規與政策；該局與行政院衛生署食品藥物管理局均未監測醫師處方 RU486 之數量、使用原因或法律上理由，更未針對使用數量異常者查核有無以 RU486 為孕婦施行違法人工流產情事，對於孕婦以 RU486 作為性別選擇性墮胎之方法，迄未採行任何防制措施，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙

中 華 民 國 1 0 0 年 1 2 月 7 日

附表 1

OECD 國家、中國大陸及新加坡 2001-2010 年之出生性別比

Country	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
China	1.210	1.201	1.190	1.170	1.190	1.180	1.160	1.120	1.190	1.180
Singapore	1.071	1.070	1.058	1.060	1.078	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080
Ireland	1.054	1.051	1.047	1.065	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Spain	1.058	1.065	1.062	1.070	1.065	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Luxembourg	1.047	1.055	1.130	1.075	1.064	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Portugal	1.073	1.077	1.072	1.060	1.062	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Italy	1.059	1.050	1.058	1.055	1.061	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Slovenia	1.078	1.065	1.064	1.027	1.055	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
Czech Republic	1.058	1.059	1.058	1.061	1.058	1.060	1.060	1.060	1.062	1.060
Greece	1.063	1.060	1.060	1.070	1.067	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
Sweden	1.064	1.055	1.064	1.062	1.058	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
Poland	1.061	1.062	1.060	1.062	1.054	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
Hungary	1.064	1.055	1.068	1.053	1.058	1.070	1.060	1.060	1.060	1.060
Denmark	1.049	1.061	1.055	1.050	1.053	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
Germany	1.059	1.055	1.055	1.054	1.056	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
Korea Rep	1.091	1.101	1.087	1.083	1.031	1.050	1.060	1.060	1.060	1.059
Canada	1.053	1.056	1.051	1.056	1.055	1.050	1.050	1.060	1.060	1.058
Japan	1.053	1.053	1.055	1.057	1.053	1.050	1.060	1.060	1.059	1.058
Australia	1.052	1.052	1.060	1.056	1.055	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Norway	1.051	1.045	1.058	1.052	1.061	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Switzerland	1.055	1.065	1.056	1.045	1.031	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Belgium	1.046	1.044	1.043	1.056	1.056	1.052	1.043	1.050	1.050	1.050
Netherlands	1.051	1.055	1.056	1.048	1.051	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
United Kingdom	1.051	1.054	1.052	1.055	1.053	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
France	1.047	1.049	1.049	1.520	1.490	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Austria	1.048	1.049	1.058	1.055	1.056	1.051	1.050	1.050	1.050	1.050
Slovakia	1.071	1.049	1.055	1.060	1.070	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Mexico	1.010	0.998	0.969	0.986	1.049	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Chile	1.038	1.043	1.048	1.042	1.039	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050

Country	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Israel	1.058	1.045	1.052	1.060	1.059	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
Turkey	1.066	1.064	1.065	1.070	1.042	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
United States of America	1.047	1.049	1.048	1.048	1.051	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
New Zealand	1.032	1.043	1.055	1.051	1.067	1.040	1.040	1.050	1.050	1.050
Finland	1.044	1.059	1.038	1.058	1.042	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Iceland	1.051	1.043	1.030	1.058	1.059	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040

註：OECD (The Organization For Economic Cooperation And Development) 即
「經濟合作開發組織」

附表 2

我國 93 年至 100 年 1 至 4 月各縣市男、女嬰兒出生性別比

年度	93	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年 1 至 4 月
總計	1.108	1.091	1.096	1.098	1.096	1.085	1.090	1.084
金門縣	1.029	1.025	0.983	1.538	0.987	0.988	1.144	1.054
屏東縣	1.143	1.063	1.086	1.106	1.123	1.088	1.119	1.131
花蓮縣	1.078	1.038	1.106	1.143	1.063	1.077	1.113	1.231
臺東縣	1.105	1.109	1.061	1.044	1.184	1.108	1.111	0.939
嘉義市	1.153	1.099	1.048	1.115	1.176	1.154	1.108	1.061
原高雄縣	1.104	1.087	1.063	1.108	1.104	1.079	1.108	
新竹市	1.128	1.112	1.043	1.081	1.192	1.119	1.107	1.096
彰化縣	1.125	1.085	1.123	1.132	1.064	1.115	1.106	1.068
原臺中市	1.102	1.076	1.114	1.093	1.107	1.087	1.105	
原臺南縣	1.083	1.086	1.100	1.112	1.088	1.074	1.102	
桃園縣	1.104	1.120	1.119	1.116	1.070	1.104	1.097	1.070
原臺南市	1.050	1.095	1.097	1.090	1.047	1.055	1.096	
臺北市	1.123	1.099	1.100	1.072	1.098	1.068	1.094	1.075
澎湖縣	1.048	0.972	1.230	1.157	1.157	0.975	1.090	1.014
雲林縣	1.109	1.080	1.129	1.116	1.088	1.031	1.084	1.081
嘉義縣	1.104	1.095	1.028	1.093	1.168	1.077	1.083	1.164
原臺中縣	1.082	1.082	1.104	1.058	1.070	1.098	1.076	
原高雄市	1.110	1.101	1.087	1.128	1.079	1.056	1.076	
南投縣	1.068	1.032	1.098	1.069	1.077	1.113	1.075	1.099
新北市	1.105	1.077	1.097	1.096	1.111	1.087	1.075	1.095
新竹縣	1.123	1.124	1.108	1.060	1.106	1.050	1.072	0.904
基隆市	1.104	1.097	1.070	1.053	1.179	1.104	1.059	1.063
苗栗縣	1.171	1.137	1.079	1.130	1.098	1.077	1.058	1.115
臺中市	-	-	-	-	-	-	1.047	1.095
臺南市	-	-	-	-	-	-	1.045	1.083
宜蘭縣	1.090	1.083	1.047	1.081	1.089	1.133	1.042	1.128
連江縣	1.000	1.375	5.500	0.846	1.400	1.100	0.875	4.000
高雄市	-	-	-	-	-	-	0.866	1.089