

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：中央健康保險局、行政院衛生署。

貳、案由：中央健康保險局及行政院衛生署對於健保 IC 卡恐發生斷卡事件之處理，行政效率不彰、風險管理能力不佳，既未能未雨綢繆，除將造成民眾就醫之不便，甚可能影響醫療品質與用藥安全，嚴重危害民眾權益及健保特約醫療院所作業，損及政府形象甚巨，洵有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

中央健康保險局（下稱健保局）與製作及維修健保 IC 卡之東元電機股份有限公司（下稱東元公司）辦理「健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務案」之議價，於第三次議價擬予超底價決標而會辦局內相關單位時，該局政風室於民國（下同）97 年 6 月 24 日即指出該公司負責人劉○○先生與現任行政院劉○○院長為二親等親屬，恐違反公職人員利益衝突迴避法（下稱利益衝突迴避法），故未續辦後續程序。該局於 7 月初向行政院衛生署（下稱衛生署）林署長○○口頭報告此事，林署長乃指示儘速具文處理，健保局爰於 7 月 4 日就適法性疑慮函請衛生署（或轉陳法務部）核示；衛生署獲悉後，未陳報行政院，亦未積極協助尋求解決方案，且遲至 7 月 21 日始將健保局之公文轉陳法務部核釋，法務部經開會研討並函復衛生署該案恐有違反利益衝突迴避法疑義時，已為 8 月 5 日，當時健保局已不及辦理緊急採購或重新向東元公司以外之廠商採購，因此健保 IC 卡可能自 8 月 7 日起斷卡半年，以紙卡替代，恐影響 1 年 180 萬名申請新（換）發健保 IC 卡之民眾、增加健保特約醫療院所掛號作業時間、使具有榮民、低收入戶、身心障礙或

重大傷病身分者就醫時尚須攜帶相關證明文件而有所不便、又無法提供醫師診療參考查看之保險對象就醫紀錄、重要檢查、過敏藥物等，影響妥適之醫療品質與用藥安全甚巨。

前開事件雖因東元公司於97年8月5日晚間表示願意無償提供機器設備，健保局則依原訂契約購置空白健保IC卡因應，使斷卡危機暫獲解除，惟衛生署及健保局之處理過程有無違失，仍有必要深入瞭解。案經本院調查委員前往健保局台北聯合門診中心實地訪查，以及向衛生署及法務部調閱相關卷證資料，並詢問衛生署林署長○○、健保局朱總經理○○等相關人員以釐清案情，茲經調查竣事，爰將健保局、衛生署所涉違失部分臚列如次：

一、健保局就執行職務相關法律問題之疑義，初期捨有權解釋機關進行法律解釋之途徑以釐清其適法性，處理方式，有欠允當

健保局於6月下旬自媒體報導得知東元公司負責人劉○○先生與現任行政院長劉○○先生屬二親等親屬，慮及恐有牴觸利益衝突迴避法之虞，故未辦理後續程序。然健保局政風室於6月24日下午4時以電話請示法務部後，曾擬具簽呈表示「本案確有違反前揭相關法令（即利益衝突迴避法）之疑慮」，該室另指明依據法務部92年11月14日法政決字第0921119675號行政函釋表示「本條所稱『受其監督之機關』，依文義解釋及其立法原意，係指受該公職人員監督之機關而言，故只要依法係屬該公職人員職權所及監督之機關，即為本法所稱『受其監督之機關』，直接監督或間接監督均屬之。是該公職人員若依法有監督所屬機關之職權，其本人及其關係人自不得參與所屬機關及受其監督機關之買賣、租賃、承攬等交易行為。」

並建請本案採公開招標方式重行辦理較為妥適在案。爰此，健保局政風室研提意見指出該案有違法疑慮，可謂相當明確。

再以該案得否簽約之關鍵在於有無利益衝突迴避法之適用，爭點為「適法性」，並無行政裁量之空間，亦非透過行政協商或經業務主管機關同意，即可免除法律之適用。況依法行政為行政法之基本原則，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，行政機關之行政行為或一切行政活動，均不得與法律相牴觸。按健保局政風室6月24日之簽呈可知，無論電詢法務部表示之意見，或參照該部92年0921119675號函釋，健保局當時即知本案恐有違法疑義，故未繼續辦理與東元公司簽約事宜，然查該局知悉上開事項後，亦未重新辦理公開招標，且雖對該案適法性有所疑慮，但於7月4日前也未正式行文請求有權解釋機關法務部為適法性之核釋，乃採口頭告知衛生署前開疑義，尋求解套方式，對於法規研釋，未能按中央行政機關法制作業應注意事項第18條之規定，即機關適用法規有疑義時，應就疑義之法條及疑點研析各種疑見之得失，擇採適法可行之見解。如須函請上級機關或其他機關釋復時，應分別敘明有疑義之法條及疑點、各種疑見及其得失分析及擬採之見解及其理由等事項。嗣衛生署要求具文處理，健保局始正式發函。

本院約詢時據該局朱總經理一再表示，按法務部96年5月10法政決字第0961106154號函示以「倘主管機關仍核定免除迴避義務，進而前開廠商或其負責人，並無主觀違法故意，應無公職人員利益衝突迴避法第9條之適用餘地」，作為與東元公司委商服務案經主管機關核定即可免除利益衝突迴避法適用之依據，可知健保局對該案初期之解決方法乃採口頭告知衛

生署前開疑義，希衛生署核定免除迴避義務。然該函示之前段亦說明「……如公職人員本人或上揭關係人以廠商或其負責人身分，報請主管機關核定准予繼續參加該政府機關採購案時，主管機關應不予核定免除迴避義務，以免產生利益衝突之疑義」，故按該函釋整體說明之文義，乃指公職人員本人或關係人報請主管機關核定准予繼續參加採購案時，主管機關應不予核定免除迴避義務，若仍予核定，廠商或其負責人即無主觀違法故意，健保局將其作為主管機關得核定免除迴避義務之依據，顯有誤解。

綜上，健保局就執行職務相關法律問題之疑義，捨有權解釋機關進行法律解釋之途徑以釐清其適法性，而採口頭告知衛生署相關疑義，希免除該法之適用，處理方式有欠允當；再以該局圖行政流程之便宜，未同時以公文請求核示，嗣衛生署要求具文，始發函處理，自知該案之疑義至行文請求解釋，已延宕 10 日，其間對於適法性疑義之釐清未有任何進展。

二、健保局及衛生署對於健保 IC 卡恐發生斷卡事件之處理，行政效率不彰、風險管理能力不佳，既未能未雨綢繆，甚可能造成民眾就醫之不便，均損及政府形象甚巨

按健保局與東元公司簽訂之健保 IC 卡製卡作業委商服務契約於 97 年 8 月 6 日到期，若未及簽約或緊急採購，將對民眾權益造成重大影響。而健保局發現本案有違反利益衝突迴避法之疑慮係在 6 月底，距離契約到期僅餘 1 個月餘，倘未來需以紙卡因應，尚需研議相關之配套措施；如需緊急採購，亦應辦理相關之作業程序，故該採購案適法性問題之釐清，有利於後續事項之辦理，而有其急迫性及重要性。

查健保局政風室於 6 月 24 日之簽呈已指明，無論

該室電詢法務部表示之意見，或參照該部 92 年 0921119675 號函釋，均恐有違法疑義，建議重行辦理較為妥適。然健保局於當時即知該案恐有利益迴避之問題，一旦確定違法，當需重新辦理議價，且當時若即辦理，斷卡危機雖仍可能發生，但可望早日確定落幕，但該局卻不於 6 月底即洽詢東元公司以外之多家廠商議價。經本院調查委員詢問其理由，據表示「第三標招標時，招標金額公告含擴充之總額為 12 億元，所以未經核釋，恐不能逕辦理第四標」云云。按政府採購法第 22 條第 1 項第 7 款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。」惟前開條文乃指機關辦理採購案件之後續擴充，得採限制性招標，不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價，而非指健保局依法必須與東元公司簽訂契約，故健保局以請求主管機關核釋前，不得辦理第四標委商服務案，顯有誤解。

又本案健保局未於 6 月底即辦理招標之另一原因，在於該局希透過報請衛生署核准本案免除適用利益衝突迴避法，以同意與東元公司辦理後續擴充採購事宜，又因該局於衛生署尚未核定健保局函請釋示案之處理作為前，該署相關人員傳遞未經確定之訊息，使健保局錯估情勢，誤以為該署將行文該局逕依權責與東元公司簽約，故樂觀以為當不致發生健保 IC 卡斷卡危機，也因此於 7 月 4 日至 7 月 21 日期間，健保局雖已擬定數項因應措施，惟最主要之處理方式卻係透過電話查詢衛生署之處理方式及等待該署復函，以作為簽約依據，終致衛生署未予核定免除利益衝突迴避法之適用，將案送法務部後，距契約到期僅餘半個月

期間，使健保局後續之處理更顯進退維谷。

本事件若東元公司未無償提供機械設備，健保局恐於8月7日起只得暫以紙卡因應，該局雖認為對民眾就醫權益未受影響，影響所及只在於醫療院所之申報作業，惟此說法與事件曝光後輿論之反應，顯有巨大之落差。再以健保局與衛生署之處理時效而言，本案若能及早確定有無違法，健保局當可提早進行後續之作業，但該局於6月24日至7月4日間對於本案適法性之釐清未有重大進展，衛生署7月7日至7月21日之處理亦然，故法務部於收到函請核釋之公文並召開會議討論，已為8月1日，距離契約到期僅餘6日，導致本事件見諸媒體且東元公司尚未表示無償協助辦理之時，健保局仍係宣布暫以紙卡因應，相關之配套措施卻付之闕如，非但健保特約醫療院所未能及早規劃因應之作業方式，民眾亦憂心使用健保紙卡可能帶來之不便，更影響醫療品質與用藥安全。

綜上所述，有關健保IC卡續約案之處理應兼顧合法及效率，但健保IC卡斷卡危機在6月底開始浮現，健保局最遲於6月24日亦已獲知有違法疑慮，並明知與東元公司之契約將於8月6日到期，故確認與東元公司續約之合法性及研議未及簽約之相關因應及配套措施，乃最具急迫性及重要性之事項。詎健保局初期未積極釐清其適法性，竟希藉口頭報告尋求衛生署之同意即免除法律之適用，處理方式有欠允當；行文衛生署後又錯估情勢，過於大意，僅消極等待該署指示依權責妥處之復文；至衛生署接獲請求釋示之公函後，只循一般公文會辦方式處理，對於此件影響民眾權益甚巨之事件，未能認清事務本質之嚴重性，將其作為急迫且重大事件處理，乃當成一般公文辦理，處理過程等因奉此，均有延宕，導致健保IC卡斷卡風波一觸即發，媒體於契約屆滿前數日

報導本起事件後，健保局僅提出以紙卡因應之方式，卻未能同時提出完整之配套措施，造成民眾無從適從、人心浮動，輿論爭相指責，政府行政效率飽受質疑。事後雖因東元公司之協助暫獲解決，實難謂衛生署與健保局處理得宜，且整起事件處理過程之行政效率不彰、風險管理能力不佳，既未能未雨綢繆，將造成民眾就醫之不便，甚可能影響醫療品質與用藥安全，嚴重危害民眾權益及健保特約醫療院所作業，並損及政府形象甚巨，洵有違失，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：

中 華 民 國 9 7 年 9 月 3 日