

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案；又中央健康保險局針對剖腹產率之管控措施方面，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當等情均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載：國內歷年來之剖腹產率均高達 30% 以上，孕婦死亡率也逐年攀升；惟行政院衛生署（下稱衛生署）中央健康保險局（下稱健保局）自 94 年起調高自然生產健保支付點值，非但未能降低剖腹產率與孕婦死亡率，甚至導致健保 4 年多來浪費百億元以上。主管機關有無行政違失？有無圖利醫療院所濫用醫療資源？產婦權益是否受損？均有深入瞭解之必要乙案。經向健保局調閱相關卷證，諮詢專家學者意見，並約詢該局主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將衛生署涉有疏失部分臚述如次：

一、衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案，顯有疏失：

(一)比較 OECD 會員國剖腹產率(如附表 1)，90-95 年美國剖腹產率由 24.4% 增至 31.1%、英國由 22.6% 增至 25.6%、德國 22% 增至 27.8%，我國剖腹產率則約在 32% 至 34% 左右，亦即 90 年至 96 年除了比義大利略低之外，恆較澳洲、加拿大、德國、英國、美國、

丹麥等世界先進國家為高，凸顯衛生署未能有效執行降低剖腹產率之相關管控監測措施。

(二)又據健保局 99 年 4 月 16 日函復本院詢及我國剖腹產率偏高問題略以：「我國剖腹產率無法下降主要係因國人結婚年齡逐漸後延，產婦年齡亦隨之提高，年齡 35 歲以上之產婦比率在十年間從 85 年 6.6% 明顯增至 97 年 13.4%，而產婦年齡愈高，剖腹產率亦高。」然揆諸該局所臚列之 20 項醫學上的剖腹產適應症，卻未包括『年齡 35 歲以上之產婦』。

(三)另健保局於 96 年 6 月 26 日所發布「研究顯示台灣女醫師的剖腹產率較其他婦女少三分之一，醫師夫人的剖腹產率較其他婦女少六分之一」之新聞稿亦指出：「台灣剖腹產率居高不下的原因可能因為產婦的專業認知不足以及醫師考量不同生產方式所可能承擔的醫療風險有關。……女醫師、醫師的配偶或女性家屬之剖腹產率較低，可能因為她們比較容易獲得較多的醫療資訊或得到較優質的醫療服務。然而即使是這群婦女，平均剖腹產率還是高於其他國家。因此未來必須進一步分析其他因素如臨床醫療模式、文化背景等對於剖腹產率的影響」，足見影響剖腹產率偏高之原因眾多，尚不能將其單獨歸責於產婦高齡化單一因素。

(四)綜上，衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅（僅次於義大利），卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案來降低不符醫學適應症之剖腹產，顯有疏失。

二、健保局針對剖腹產率之管控措施方面，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當，亟需導正：

(一)由 90 至 98 年全民健保地區別剖腹產分布情形（如

附表 2) 顯示：高屏分區之剖腹產率除了 93 年略低於台北分區之外，其他年度皆高居國內各分區之冠，其中 90、91、96 及 98 年之剖腹產率竟分別高達 39.07%、39.52%、38.88% 及 38.63%，核其長期超過其他分區與各分區平均值之現象，異乎尋常，箇中緣由耐人尋味，健保局的確有必要深入加以探究。

(二) 另由 90 至 98 年全民健保醫療院所層級別剖腹產分布情形 (如附表 3) 顯示：基層診所 90 至 95 年之剖腹產率介於 32% 至 34% 間，惟邇來剖腹產率卻逐漸升高，98 年竟高達 37.15% 《特別是新竹市陳○○婦產科診所 80.7%、基隆市朱○○婦幼診所 67.3%、台北市李○○婦產科診所 59.6%》，甚至較醫學中心之剖腹產率 35.34% 為高，且 99 年第一季西醫基層診所之剖腹產率更已高達 38%，足見婦產科診所層級確實呈現異常竄升之現象。按醫療院所層級之屬性而言，醫學中心理當診療較多疑難雜症 (剖腹產醫療處置須麻醉開刀較自然生產為複雜、具生命威脅性) 之轉診案例，然而我國基層婦產科診所之剖腹產率卻反倒高於具有完善醫療設施與專科醫師團隊之醫學中心，顯然不合常理。

(三) 綜上，我國剖腹產率 90 年至 98 年約在 32% 至 35% 左右，已如前述，足見健保局雖致力於剖腹產率管控措施，但是成效不彰，況且其高屏分區仍然長期高於其他分區，原因理應予以究明，尤以邇來基層診所層級反倒高於醫學中心之異常竄升現象，在在顯示其失諸偏頗，洵有欠當，亟需導正。

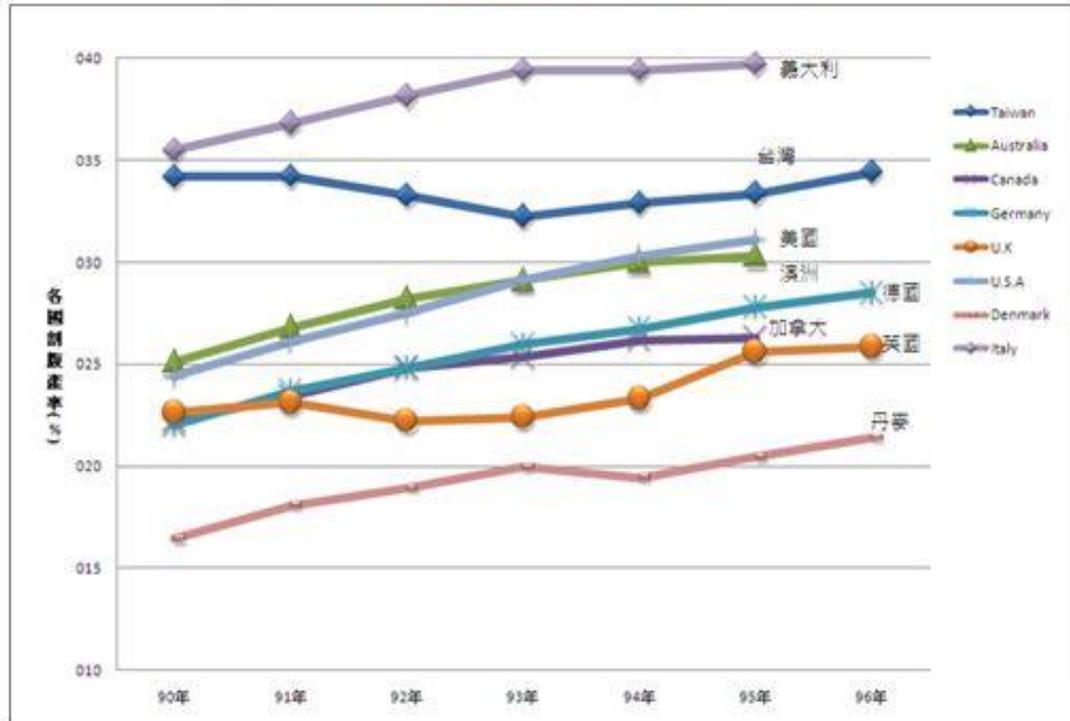
綜上所述，行政院衛生署長期縱任我國剖腹產率居高不下，名列世界先進國家之前茅，卻僅歸咎於產婦高齡化單一因素，而迄未綢繆有效改善方案；又中央健康保險局針對剖腹產率之管控措施方面，其高屏分區確有長期偏高之趨勢，尤以邇來基層診所層級呈現異常竄升現象，洵有欠當等情均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：

中 華 民 國 99 年 6 月 日

附表 1

OECD 會員國與台灣剖婦產率趨勢圖 (單位%)



OECD 會員國與台灣剖婦產率趨勢表 (單位%)

年度	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年
台灣	34.18	34.21	33.26	32.22	32.89	33.36	34.41
澳洲	25.1	26.8	28.2	29.1	30	30.3	
加拿大	22.2	23.44	24.78	25.33	26.18	26.27	
德國	22	23.67	24.81	25.95	26.73	27.78	28.48
英國	22.6	23.1	22.2	22.4	23.3	25.6	25.83
美國	24.4	26.1	27.5	29.1	30.3	31.1	
丹麥	16.44	18.08	18.92	19.95	19.44	20.44	21.41
義大利	35.49	36.80	38.14	39.40	39.41	39.72	

資料來源：OECD 網站

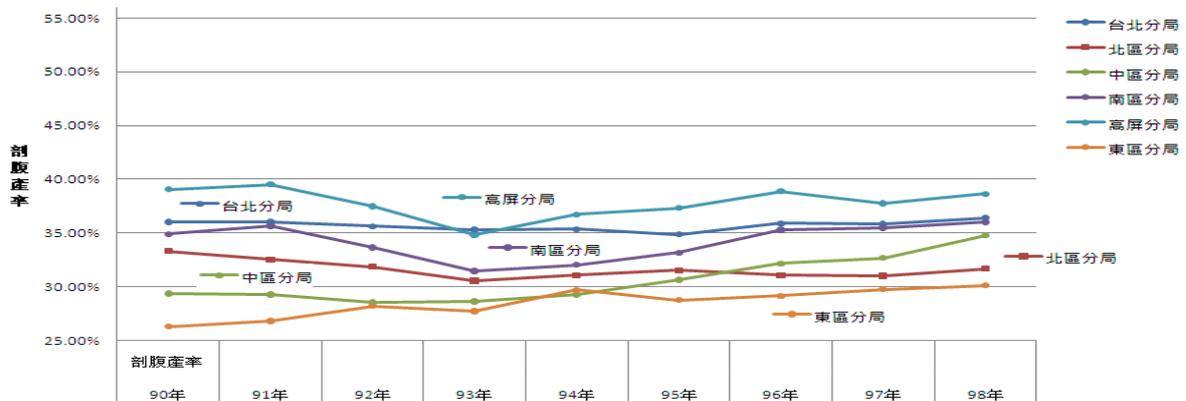
http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34631_12968734_1_1_1_37407,00.html

附表 2

全民健保地區別剖腹產之分布情形

層級/項目	90年			91年			92年		
	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
台北分區	24,973	69,284	36.04%	24,156	67,042	36.03%	22,405	62,877	35.63%
北區分區	14,169	42,517	33.33%	13,371	41,112	32.52%	12,589	39,495	31.87%
中區分區	15,438	52,572	29.37%	14,743	50,338	29.29%	13,358	46,798	28.54%
南區分區	11,991	34,343	34.92%	11,702	32,819	35.66%	10,500	31,180	33.68%
高屏分區	14,361	36,753	39.07%	14,020	35,475	39.52%	12,493	33,336	37.48%
東區分區	1,521	5,781	26.31%	1,509	5,624	26.83%	1,477	5,235	28.21%
層級/項目	93年			94年			95年		
	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
台北分區	21,541	60,999	35.31%	20,491	57,940	35.37%	20,441	58,595	34.89%
北區分區	11,826	38,713	30.55%	11,516	37,052	31.08%	11,686	37,066	31.53%
中區分區	13,030	45,493	28.64%	12,499	42,698	29.27%	12,858	41,962	30.64%
南區分區	9,231	29,325	31.48%	9,047	28,241	32.03%	9,093	27,409	33.18%
高屏分區	10,955	31,461	34.82%	11,149	30,364	36.72%	11,137	29,838	37.32%
東區分區	1,381	4,977	27.75%	1,353	4,553	29.72%	1,303	4,528	28.78%
層級/項目	96年			97年			98年		
	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
台北分區	21,100	58,745	35.92%	20,422	56,987	35.84%	20,697	56,809	36.43%
北區分區	11,513	37,060	31.07%	11,229	36,206	31.01%	11,133	35,121	31.70%
中區分區	13,451	41,813	32.17%	13,059	39,937	32.70%	13,475	38,752	34.77%
南區分區	9,483	26,870	35.29%	9,315	26,242	35.50%	9,082	25,210	36.03%
高屏分區	11,146	28,666	38.88%	10,404	27,545	37.77%	10,318	26,709	38.63%
東區分區	1,232	4,223	29.17%	1,183	3,975	29.76%	1,180	3,914	30.15%

90~98年各業務組剖腹產率



附表 3

全民健保醫療院層級別剖腹產之分布情形

	90年			91年			92年		
層級/項目	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
醫學中心	13,806	38,361	35.99%	13,191	36,631	36.01%	11,406	30,728	37.12%
區域醫院	17,929	54,844	32.69%	19,286	58,682	32.87%	17,198	52,751	32.60%
地區醫院	22,620	65,967	34.29%	20,315	59,488	34.15%	19,238	59,198	32.50%
基層診所	28,098	81,959	34.28%	26,709	77,516	34.46%	24,980	76,128	32.81%
助產所(8)	0	119	0.00%	0	93	0.00%	0	116	0.00%
	93年			94年			95年		
層級/項目	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
醫學中心	11,789	33,453	35.24%	11,269	32,410	34.77%	11,797	34,063	34.63%
區域醫院	16,602	51,995	31.93%	15,852	48,974	32.37%	14,808	45,610	32.47%
地區醫院	17,426	56,142	31.04%	17,348	53,828	32.23%	17,794	54,346	32.74%
基層診所	22,147	69,298	31.96%	21,586	65,563	32.92%	22,119	65,331	33.86%
助產所(8)	0	80	0.00%	0	73	0.00%	0	48	0.00%
	96年			97年			98年		
層級/項目	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率	剖腹產件數	生產合計件數	剖腹產率
醫學中心	12,215	34,563	35.34%	11,996	33,943	35.34%	11,946	33,826	35.32%
區域醫院	16,600	49,255	33.70%	16,233	49,925	32.51%	16,634	49,565	33.56%
地區醫院	17,647	52,450	33.65%	16,734	49,440	33.85%	16,494	47,076	35.04%
基層診所	21,463	61,064	35.15%	20,649	57,540	35.89%	20,811	56,020	37.15%
助產所(8)	0	45	0.00%	0	44	0.00%	0	28	0.00%

90-98年各層級剖腹產率

