

調 查 報 告

- 壹、調查緣起：本案係委員自動調查。
- 貳、調查對象：行政院衛生署、中央健康保險局、法務部。
- 參、案由：據報載：行政院衛生署及中央健康保險局對製作及維修健保 IC 卡之東元電機股份有限公司，因違反「公職人員利益衝突迴避法」而未與其續約，但卻未尋求解決方案，使健保 IC 卡將自本（8）月 7 日起，可能至少斷卡半年，以紙卡替代，衝擊近 180 萬新生兒、換卡者權益，相關主管機關有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。
- 肆、調查依據：本院 97 年 8 月 6 日（97）院台調壹字第 0970800117 號函。
- 伍、調查重點：
- 一、中央健康保險局辦理健保 IC 卡製卡作業委商服務案之經過。
 - 二、中央健康保險局、行政院衛生署及法務部就續與東元電機股份有限公司簽約之適法性問題之釐清經過。
 - 三、中央健康保險局就健保 IC 卡恐發生斷卡問題之因應及處理措施。
 - 四、本案有關公職人員利益衝突迴避法相關之疑義。
- 陸、調查事實：
- 本院為調查行政院衛生署（下稱衛生署）、中央健康保險局（下稱健保局）及法務部處理與東元電機股份有限公司（下稱東元公司）之健保 IC 卡製卡作業委商服務案有無違失、延宕及影響民眾權益乙案，經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，茲綜整實地訪查、調卷

- 、詢問等資料，將調查事實整理如后：
- 一、健保局辦理健保 IC 卡製卡作業委商服務案之經過：
- (一)健保局於民國（下同）95 年辦理「健保 IC 卡製卡作業第三標委商服務」採購案，該案屬委託資訊服務，按採購投標須知之預算金額為新台幣（下同）6 億 1,590 萬元整，招標方式乃依政府採購法（下稱採購法）第 22 條第 1 項第 9 款對公開評選之優勝廠商，以限制性招標方式辦理，同投標須知第 16 條另訂定契約屆滿後經評估如有需要，得洽得標廠商續約 2 年，以 1 次為限，並依採購法相關規定辦理議價。案於同年 5 月 30 日由東元公司得標，同年 8 月 25 日完成簽約，製卡期間原訂自 95 年 8 月 12 日至 97 年 8 月 11 日，後經二造變更契約之製卡期間為 95 年 8 月 7 日至 97 年 8 月 6 日。得標及簽約當時，該公司之負責人為黃○○先生，96 年 5 月 1 日通知變更負責人為董事長劉○○先生。
- (二)第三標委商服務案契約價金採總價決標，以預估數量乘單價計算，預估 2 年製作個人化健保 IC 卡 358 萬張（預估 287 萬張有照片，每張 138.5 元；71 萬張無照片，每張 115.5 元）及代工個人化健保 IC 卡 2 萬張（每張 25 元），總金額約為新台幣 4 億 8 千萬元，但以實際交付數量為準。合約執行期滿後，經結算已完成製卡 318.4 萬張。
- (三)東元公司得標後即負責辦理健保 IC 卡之製卡作業，發卡作業則由健保局人員負責。東元公司原負責之項目，包括：製卡耗材之採購、製卡設備之維修及保養、製卡相片掃描及資料登錄、卡片個人化作業（將個人基本資料轉錄至 IC 卡晶片內，並於卡片表面印製個人資料）、製成卡片測試及包裝、當日製卡資料上傳健保局資料中心與耗材、空白卡每日

盤點作業。

- (四) 健保局與東元公司之契約於 97 年 8 月 6 日到期，該局自同年 1 月即開始評估是否與東元公司續約，經洽所屬各分局獲悉該公司履約情況甚佳，並經業務單位於 3 月間評估認為確有與其續約需要，健保局乃於同年 4 月 21 日核定健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務案，續與東元公司進行限制性招標議價，復經東元公司表達續約意願後，於同年 5 月 30 日及 6 月 11 日進行第一、二次議價，但均未進入底價而廢標，嗣同年 6 月 19 日為第三次議價，仍未進入底價，因已符合採購法第 53 條第 2 項規定，不逾底價百分之四，且不逾預算數，遂擬予超底價決標。迄 6 月下旬據媒體報導，健保局始知東元公司負責人劉○○先生與現任行政院劉院長○○屬二親等親屬，慮及恐有抵觸公職人員利益衝突迴避法（下稱利益衝突迴避法）之虞，故未續辦後續程序。
- (五) 健保局於 97 年 7 月 4 日就該採購案有無違反利益衝突迴避法相關規定之疑義，函請衛生署（或轉陳法務部）核示，嗣經衛生署於同年 7 月 21 日函請法務部核釋，該部於同年 8 月 1 日召開會議研商後，健保局預期法務部之核示，可能認為與東元公司進行議價，應屬新約，將違反利益衝突迴避法之規定，乃著手進行「健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務」採購案後續招標作業，研訂招標規範、成立採購評選委員會等事宜，並於 8 月 13 日辦理招標文件公開閱覽，9 月 1 日公告，經 28 日等標期後，預訂 9 月底開資格標及進行投標廠商建議書之評選作業，估計半個月完成評選，依優勝廠商議價序位，進行訪價、訂定底價、議價等工作，如一次招標即順利決標，最快於 10 月底完成簽約，簽約後卡片及作業系統

之驗收作業，需時 1 至 2 個月辦理，預估 12 月可正式製發健保 IC 卡。在正式製發卡前，為接續發卡作業，不使中斷，將緊急採購空白健保 IC 卡以為因應，並已於 8 月 31 日順利決標。

二、健保局、衛生署及法務部就續與東元公司簽約之適法性問題之釐清經過：

(一) 健保局部分：

1、97 年 6 月 19 日與東元公司進行第三次議價後，擬予超底價決標，並送會內部相關單位。

2、所屬政風室於同年 6 月 24 日所簽之會辦內容，摘錄如次：

(1) 依法務部 92 年 11 月 14 日法政決字第 0921119675 號行政函釋：「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。」

(2) 於本(24)日下午 4 時許以電話請示法務部政風司管司長○○有關本案是否違反利益衝突迴避法等規定，據管司長電話表示本案確有違反前揭相關法令之疑慮。

(3) 為免遭外界質疑本案涉有利益輸送等不法情事，爰建請本案採公開招標方式重行辦理較為妥適。

至於健保局政風室前開簽呈之意見已指明該案恐有違法疑慮，惟該局朱總經理○○於本院詢

問時表示按法務部 96 年 5 月 10 日之函示，本採購案應可免除利益衝突迴避法之適用，故認為該局政風室提供者，乃不同之法律見解。

- 3、健保局朱總經理○○復於本院詢問時表示，發現本案恐有適法性疑義後，未立即向衛生署林署長報告，係因該局首度發生有關利益衝突迴避法之爭議，故未預期法務部對於該法第 9 條之「監督」有「間接監督」之嚴格解釋。但於 6 月 25 日至 29 日期間，曾指示該局秘書室主任電洽行政院公共工程委員會（下稱工程會）蘇處長○○，據蘇處長表示本案尚無違反採購法之規定，至有無違反利益衝突迴避法部分，該會表示其非法令主管機關。朱總經理另說明約於 6 月底、7 月初（實際日期不詳）始向衛生署林署長口頭報告此問題，林署長獲報後則指示儘量不要讓健保 IC 卡發生斷卡情事，並要求該局正式具文處理。
- 4、健保局朱總經理於本院約詢時再表示，衛生署約於 7 月 8 日左右曾口頭答復委商服務案若在（劉院長）受任前既已決定，無利益衝突迴避法之問題，健保局得本權責自行辦理，該局獲悉該答復後以為本案得逕與東元公司簽約，俟衛生署復文到局後，即可辦理簽約事宜。另詢據該局秘書室陳主任○○亦答復，其曾親自與衛生署秘書室簡任視察蔡○○聯繫，據表示本案並無違反利益衝突迴避法，應可樂觀看待得逕由健保局本於權責妥處，之後約於 7 月 18 日或 19 日再與其聯繫，則告知衛生署將轉請法務部核釋。
- 5、衛生署於 7 月 21 日函請法務部核釋後，健保局再於同月 25 日就健保 IC 卡第四標案如無法即時招標辦理，將導致對民眾就醫權益及醫療院所作

業嚴重影響之補充說明，送請法務部作為個案解釋之參考，說明事項略以：

- (1) 查第三標委商服務案於採購、決標時，以及本案第四標委商服務案於簽辦時，均未違反利益衝突迴避法相關規定。
- (2) 另查法務部 96 年 5 月 10 日法政決字第 0961106154 號函示：「……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；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」，綜上本案自始並無涉及「公職人員利益衝突迴避法」之虞，實因嗣後新政府接任，始發生利益迴避之考慮。

(二) 衛生署部分：

- 1、衛生署林署長○○於本院詢問時表示，健保局於 7 月 4 日函請衛生署核(轉)示前(確定日期不詳)，朱總經理曾口頭告知，其於當下即建議健保局應有所準備，如不違法即可簽約，如簽約有違法之虞，應及早準備後續事宜，並指示儘速具文處理。
- 2、衛生署於 7 月 4 日下班前接獲健保局函請核(轉)示之公文，由於 7 月 5 日、6 日為星期六及星期日，故 7 月 7 日始分文予秘書室辦理，該室於當日即提簽呈擬函轉該法主管機關—法務部核釋，案經會辦該署法規會於 7 月 8 日表示：「本件採購及後續擴充如係於受任前即已決定，則當無利益迴避問題」，並經陳副署長○○於當(8)

日核示：「請秘書室參照法規會意見，函復健保局本權責妥處」。

- 3、衛生署秘書室於 97 年 7 月 10 日辦理函（稿），擬復健保局本於權責妥處，另於說明二謂：「旨揭採購案，據稱係原有採購之後續擴充，該採購及後續擴充如係於劉院長受任前即已決定，則當無利益迴避問題，併請卓參。」經會簽該署法規會於 7 月 14 日簽定無會核意見，復會辦該署政風室於 7 月 15 日研提意見略以：

- (1) 依法務部 94 年 5 月 31 日法政決字第 0940018949 號函釋，機關首長上任後所僱用工友或清潔隊員嗣後成為其二親等內之姻親，於原聘僱期滿後，再行聘僱者，將使其關係人直接取得非財產上利益而構成利益衝突，自非利益衝突迴避法所允許。參考上開函釋意旨，本案採購是否構成利益衝突，似應以該採購案是否重新訂約為據。
- (2) 本案係依政府採購法第 22 條第 1 項第 7 款於 95 年原招標公告及招標文件載明後續擴充條件，並據此辦理議價續約，其後續擴充之議價程序除例外情形外不得免除，並須經訂約程序，故本案似仍有利益衝突迴避法之適用。
- (3) 另據瞭解，其他部會亦有類似疑義，並已函請利益衝突迴避法之主管機關統一解釋，本案是否有利益衝突迴避法之適用，似尚有疑義，為求周延，建議仍以函請法務部解釋為宜。

案經衛生署賴主任秘書○○於 7 月 15 日批示：「政風室之意見併呈核參」，嗣該署陳副署長○○批核：「請秘書室先以電話諮詢工程會，將諮詢結果補充說明；另請法規會以電話諮詢行政院

法規會，一併補充說明後再陳」。

另據衛生署政風室楊主任○○於本院詢問時表示，健保局政風室於6月24日即認為恐有違反利益衝突迴避法之問題，並於當時即建議函請法務部解釋，但健保局內部未有共識；又衛生署政風室於7月15日會簽前亦曾與法務部聯繫，該部建議正式以公文函請核釋並以文字敘明個案之情況，對於案件核釋當更為精準。

- 4、衛生署秘書室於7月17日擬簽之內容，略以：
 - (1) 行政院公共工程委員會答復以「該案廠商無政府採購法第15條第4項之適用，惟是否有違反公職人員利益衝突迴避法相關規定情形，建議應洽詢該法規主管機關法務部釋示」。
 - (2) 法規會97年7月16日請辦單表示「本法為法務部政風司主管，爰本件如欲函請法務部函示，本會無意見」。
- 5、前項意見經該署秘書室簽陳經林署長核定後，於97年7月21日函請法務部核釋。
- 6、衛生署林署長○○於8月2日星期六視察衛生署台東醫院時，始知法務部針對本案將作出有違反利益衝突迴避法之核示。由於認為係技術面之問題，向行政院劉院長報告並不適宜，故未向其報告此事，但推測劉院長於媒體報導本事件前，對於案件應不知情。

(三)法務部：

- 1、法務部於97年7月22日收受衛生署之公文，嗣經蒐集相關資料文件、彙整工程會及該部內部意見，並協調各業務權責機關及該部主管時間後，於97年8月1日緊急開會研商。期間並曾先以公務電話聯繫告知本件恐有違反公職人員利益

衝突迴避法第 9 條之虞。

- 2、97 年 8 月 5 日函復衛生署，略以：按公職人員之二親等以內親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業，屬本法所稱關係人，公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 4 款定有明文。而關係人不得與受公職人員監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，違者科以交易行為金額一倍至三倍之罰鍰，同法第 9 條及第 15 條亦有明文。本法第 9 條所謂「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「受其監督之機關」，直接監督或間接監督均屬之，本部 92 年 11 月 14 日法政決字第 0921119675 號函足資參照。另同條所指「買賣」交易行為，則包括政府採購法所稱各階段採購行為。
- 3、法務部函復本院另謂：東元公司負責人劉○○先生係公職人員即行政院院長之弟，則東元公司自屬本法所稱關係人。次按為辦理全民健康保險業務，依全民健康保險法第 6 條規定設中央健康保險局，受中央衛生主管機關（即行政院衛生署）之監督；另行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關（即行政院衛生署），中央健康保險局組織條例第 1 條、行政院組織條例第 7 條各有明文，是依據該部前開函釋，中央健康保險局自屬行政院院長監督之機關。又行政院衛生署來文所指健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務採購案，無論從採購案名稱、原約（健保 IC 卡製卡作業第三標委商服務採購案）內容、原約履行期間觀之，均屬新約而非舊約之延續，是關係人東元公司倘

與受行政院院長監督之中央健康保險局議價本件採購案，恐有違反該法第 9 條之虞。

(四)健保局、衛生署及法務部就續與東元公司簽約乙案之處理概要：

日期	事件發生經過
95 年 5 月 30 日至 8 月 25 日	健保 IC 卡製卡作業第三標委商服務採購案於 95 年 5 月 30 日由東元公司得標，同年 8 月 25 日完成簽約，製卡期間原訂自 95 年 8 月 12 日至 97 年 8 月 11 日，後經二造變更契約之製卡期間為 95 年 8 月 7 日至 97 年 8 月 6 日。
96 年 5 月 1 日	東元公司於 96 年 5 月 1 日變更負責人為劉○○先生。
97 年 6 月 19 日	健保局進行「健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務採購案」第三次議價，雖未達底價，但擬予超底價決標。
6 月 24 日	健保局政風室簽呈：…以電話請示法務部政風司管司長，認為有違反公職人員利益衝突迴避法第 9 條之疑慮。
7 月 4 日	健保局以健保密字第 0970007131 號函請衛生署核（轉）示。
7 月 7 日至 18 日	衛生署秘書室提簽呈擬函轉法務部核釋，期間曾擬函復健保局本於權責妥處，後分由該署秘書室及法規會電話洽詢工程會及行政院法規會意見，終由衛生署林署長於 7 月 18 日核定函請法務部核釋。
7 月 21 日	衛生署以衛署秘字第 0970032382 號函請法務

日	部核釋。
8月1日	法務部召開會議研討。
8月5日	法務部以法政字第097111463號函復衛生署，略以：……本案無法免除迴避「公職人員利益衝突迴避法」之適用。

三、健保局就健保 IC 卡恐發生斷卡問題之因應及處理措施：

(一)健保局朱總經理於本院詢問時表示，健保 IC 卡若發生斷卡而暫以紙卡因應，民眾就醫權益不受影響，影響所及只在於醫療院所之申報作業，惟查該局 7 月 25 日函衛生署轉法務部公文之說明四指出，如後續健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務案未能依原第三標案公告之後續擴充方式以限制性招標辦理，將導致下列之影響：

- 1、如改以公開方式辦理採購，作業費時，估計公告、評選、議價、決標等作業，約需時 3 個月以上，即使第一次招標結果順利決標，得標廠商採用目前使用之生產系統，其接續卡片、應用系統之驗證、測試時間亦需時 2 至 3 個月，故約有 6 個月空窗期，如得標廠商製卡係採用不同之生產系統，則約有 1 年之空窗期，無法製發健保 IC 卡（每月新製發卡數量約為 15 萬張，1 年約 180 萬張），屆時將影響 1 年 180 萬名申請新（換）發健保 IC 卡之保險對象無法領取健保 IC 卡，估計受影響之民眾就診約有 2,500 萬人次。
- 2、屆時健保特約醫療院所掛號作業須改以人工作業方式輸入病患資料，增加醫療院所作業時間，復因免部分負擔之查驗無健保 IC 卡顯示，民眾就醫除身分證外尚須攜帶具榮民、低收入戶、

身心障礙或重大傷病等證明文件，在就醫極度不便下，勢將引發民怨、爭執、衝突不斷，恐嚴重損及醫病關係暨政府形象。

- 3、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、對器官捐贈或安寧緩和醫療之意願等，影響妥適之醫療品質與用藥安全。
- 4、影響即時進行健保財務控管及防杜醫療浪費，將對健保財務健全不利。

(二)詢據健保局何不在該局政風室於6月24日表達採購案恐有違法疑慮後即洽詢東元公司以外之多家廠商議價，據健保局朱總經理○○表示內部尚有不同法律見解認為本案應可免除利益衝突迴避法之適用，至於該局資訊室原於6月30日著手準備IC卡製卡作業第四標委商服務案，但由於需28天等標期，且除辦理購卡外，尚需1至2個月之測試期，總計約6個月期間處理，勢將緩不濟急。

(三)事件發生後，健保局已評估多項因應措施，但仍以購置空白健保IC卡由該局自行製發，最為優先考量，相關之措施包括：

- 1、緊急招標購置健保IC空白卡：然8月初前，健保局僅知東元公司1家廠商有健保IC空白卡可供購買。
- 2、以紙卡暫時替代或以出具臨時證明方式處理：此僅係健保局之因應措施之一，惟遭媒體披露該局將暫以紙卡替代健保IC卡。
- 3、延長健保IC卡製卡作業第三標履約期限6個月：為期健保IC卡發卡不中斷，曾考慮延長健保IC卡製卡作業第三標履約期限6個月，後因接獲法務部傳來之會議紀錄，該部認為延長契約

期限仍有違法之虞，即未繼續辦理。

- (四)法務部 97 年 8 月 1 日開會研討後，健保局即進行重行招標之相關程序，惟因作業費時，估計公告、評選、議價、決標連同決標後卡片、應用系統之測試等作業時間，保守估計至少要半年以上，實已緩不濟急，無法即時接續 8 月 6 日契約屆滿後之健保 IC 卡製發卡作業，故須另行研議解決之道。及至東元公司於 8 月 5 日晚間向健保局表示願意無償提供本案製卡設備，該局旋即與該公司在不變更原第三標契約總價、數量原則下，將尚未個人化代工之健保卡剩餘數量購足，計購買 39.6 萬張空白健保 IC 卡，預計可因應 3 個月。
- (五)97 年 8 月 6 日之前，健保局審核申領人資格後，將資料交予廠商製作個人化健保 IC 卡，製卡完成後，由健保局逕予交付民眾。8 月 7 日之後，全程由健保局自行辦理完成。健保局各分局已先對整個製卡流程進行瞭解，並選定種子人員實地操作影像掃瞄作業系統、製卡機、核發卡之流程、相關設備之耗材更換及簡易故障排除等訓練，各分局目前實際支援之總人數近 40 人，採輪班方式辦理，若人力負荷無法因應，擬將是項服務委外辦理。另本院調查委員於 8 月 7 日前往健保局台北門診中心實地訪查，健保 IC 卡換卡作業、申領健保 IC 卡之程序及所需時間與 8 月 6 日製卡業務由東元公司人員辦理時相較，並無延誤情事。
- (六)健保局已辦理 IC 卡製卡作業第四標委商服務案招標事宜，97 年 8 月 13 日辦理招標文件公開閱覽，9 月 1 日前公告，依規定等標期不得少於 28 天，故廠商投標後，預訂 9 月底開資格標後即進行各投標廠商建議書之評選作業，半個月完成評選，依優勝廠

商議價序位，進行訪價、訂定底價、議價等工作，如一次招標即順利決標，預訂在 10 月底完成簽約，簽約後卡片及作業系統之驗收作業，需時 1 至 2 個月，預估 12 月可正式製發健保 IC 卡。

(七) 第四標委商服務案得標廠商正式製發卡前，健保局向東元公司購買之空白健保 IC 卡極可能用罄，此段空窗期間，健保局於本院詢問時表示將緊急採購空白健保 IC 卡以為因應，並已於 9 月 1 日順利決標。

四、本案有關利益衝突迴避法相關之疑義：

(一) 得否基於公共利益免除利益衝突迴避法之適用：

依法務部函復資料以：按辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定；又廠商或其負責人與機關首長有三親等以內血親或姻親應行迴避，不得參與該機關之採購，倘不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之，政府採購法第 6 條第 2 項、第 15 條第 4 項但書固有明文。然前開條文係僅就廠商或其負責人與欲辦理政府採購之機關首長有三親等親屬關係時，應予迴避之採購規範，與本件之適用無涉；況公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定，本法第 1 條第 2 項亦有明文，本法之規定既較政府採購法之規定嚴格，自應優先適用本法。

(二) 利益衝突迴避法施行迄今已 8 年，期間業有機關或公職人員反映本法尚有待檢討之處，法務部已組成修法專案小組進行研議。

柒、調查意見：

本院為調查行政院衛生署（下稱衛生署）、中央健康保險局（下稱健保局）及法務部處理與東元電機股份有限公司（下稱東元公司）之健保 IC 卡製卡作業委商服務案有無違失、延宕及影響民眾權益乙案，經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，業經調查竣事。案內所涉法務部應辦事項部分，經查該管之公職人員利益衝突迴避法（下稱利益衝突迴避法）相關規定或函釋如有規範範圍過廣或窒礙難行之處，該部已組成修法專案小組進行通盤研議，且處理衛生署轉陳健保局函釋乙案，尚無發現有違失或延宕之處。至有關衛生署及健保局部分，茲將意見臚列如下：

一、健保局對於緊急且重大案件之處理，宜掌握時效、彈性因應，避免公文經層層轉報而延誤處理時機之情事：

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民國（下同）97 年 8 月 6 日到期，若未及簽約或緊急採購，恐無法製發健保 IC 卡，屆時將影響 1 年 180 萬名申請新（換）發健保 IC 卡之保險對象；且健保特約醫療院所掛號作業須改以人工作業方式輸入病患資料，增加醫療院所作業時間；復因免部分負擔之查驗無健保 IC 卡顯示，民眾就醫除身分證件外尚須攜帶具榮民、低收入戶、身心障礙或重大傷病等證明文件，就醫極度不便；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、對器官捐贈或安寧緩和醫療之意願等，影響妥適之醫療品質與用藥安全等，故該案件之處理攸關民眾權益及健保特約醫療院所作業甚巨。況健保局發現本案有利益衝突迴避之問題係於 6 月下旬，距離契約到期僅 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。

健保局於7月4日以最速件函請衛生署就該案是否違反利益衝突迴避法等相關規定予以核示或轉陳法務部核示。行文衛生署後，亦曾由該局秘書室主任陳○○去電瞭解衛生署處理情形，經衛生署秘書室簡任視察蔡○○告知，本案並無違反利益衝突迴避法，應可樂觀看待得逕由健保局本於權責妥處，故該局原預期得逕與東元公司續約，俟衛生署函復後即可辦理，未料該署卻於7月18日左右再以口頭告知該案將轉請法務部核示。故自健保局具文請求核示起算迄衛生署於7月21日函請法務部核釋，已歷17日。

本院調查委員於詢問時曾詢健保局朱總經理○○，該案之處理有急迫性，當初何以不把握時效直接函請法務部核示，據朱總經理答復「部與部間之聯繫，要代辦署稿，由健保局直接行文法務部，在公文處理上，似不符行政倫理」。惟查文書處理手冊第四十八點有關簡化文書手續應注意事項（五）規定：「1、緊急公文得不依層級之限制，越級行文。2、各機關內部單位接洽其職掌範圍內之事項或依分層負責之事項，對其他機關或其他機關之內部單位，得直接行文，不必由機關對機關行文」及同手冊第四十九點、（四）規定：「因緊急情況越級行文時，得以副本抄送其直屬上級或下級機關。」因該案攸關人民權益甚巨，且事關緊急，請求法務部核示刻不容緩，為把握時效，相關之行政流程在符合法制作業前提下，宜彈性為之，避免程序之僵化影響民眾實質之權益。故健保局日後處理類似事件，宜掌握時效，得不依層級限制

，越級行文，以副本抄送衛生署以為權宜處理，避免公文經層層轉報而延誤處理時機之情事。

二、衛生署對於緊急且重大案件之處理，宜以會報方式商討，避免僵化之會辦程序影響事件處理之效率：

衛生署於7月4日接獲健保局之公文後，於7月7日分文承辦，當日即由秘書室擬以稿代簽方式惠請法務部核示，惟案經會辦該署法規會以「本件採購及後續擴充如係於受任前即已決定，則當無利益迴避問題」，嗣經陳副署長○○核示：「請秘書室參照法規會意見，函復健保局本權責妥處」。該署秘書室復於7月10日按前揭法規會之意見及陳副署長之批示，再以稿代簽擬具函稿請健保局本於權責妥處，案於7月14日會辦法規會未表示會核意見，再於7月15日會辦政風室，該室會核意見以本案似仍有利益衝突迴避法之適用，為求周延，建議仍以函請法務部解釋為宜，並經該署賴主任秘書○○於7月15日批示：「政風室之意見併呈核參」及陳副署長○○批核：「請秘書室先以電話諮詢工程會，將諮詢結果補充說明；另請法規會以電話諮詢行政院法規會，一併補充說明後再陳」。嗣該署秘書室詢行政院公共工程委員會答復以「該案廠商無政府採購法第15條第4項之適用，惟是否有違反公職人員利益衝突迴避法相關規定情形，建議應洽詢該法規主管機關法務部釋示」及法規會以7月16日請辦單表示「本法為法務部政風司主管，爰本件如欲函請法務部函示，本會無意見」後，始經署長批示函請法務部核釋，並於7月21日發文。

查本案健保局以最速件之時限函請衛生署核（轉）示，按文書處理手冊第八十二點、（一）之規定，最速件公文之處理時限為1日，衛生署雖於分文後立即處理，惟因循一般之會辦程序，文件之登錄、遞送

、承轉等，已耗費若干時日，再以法規會與政風室前後之會核意見有別，使承辦之秘書室於收文後原擬函轉法務部核釋，再改以擬函復健保局本權責妥處，最終仍採最初之處理方法函請法務部核釋，幾經轉折，又回到原點，但期間已歷 17 日。再查本案之辦理與採購、利益迴避及法令解釋有關，涉及衛生署秘書室、政風室及法規會等單位之權責，按同手冊第四十八點有關簡化文書手續應注意事項（四）之規定，得以「5、利用業務會報商討涉及 2 個單位以上之案件，經作成決定後再辦，以減少公文簽會手續」，惟衛生署前開單位雖基於職權透過書面會辦程序各自表示意見，卻仍未能解決本案適法性之問題，反因內部會辦程序，花費若干時日，使得法務部及健保局得處理本案之時程，大幅受到壓縮。該案攸關民眾權益甚巨，處理時效亦有急迫性，衛生署日後處理類似事件，宜以會報方式商討，避免僵化之會辦程序影響事件處理之效率。

三、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，慮及恐有抵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。

四、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。

與東元公司契約屆滿前，健保局已先向該公司購買 39.6 萬張之空白健保 IC 卡，依該局月平均發卡量估計，約可因應 3 個月需求。至健保 IC 卡製卡作業第四標委商服務案已辦理採購中，依健保局招標經驗，公告招標文件、評選、議價、決標等作業約需時 3 個

月，新得標廠商之卡片與應用系統之驗證及測試另需時 3 個月，故銜接製卡合計約需 6 個月辦理期間，以健保局 8 月初獲知法務部函釋結果始著手進行後續招標作業起算，如一次招標即順利決標，預估今（97）年 12 月或明（98）年 1 月間，健保 IC 卡恐斷卡之危機，可望解除，回復以往運作情形，惟目前 39.6 萬張空白健保 IC 卡僅可應 3 個月之需求，故 11 月中旬即可能用罄而發生無法製發健保 IC 卡之情事。

按健保局政風室 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 6 月 24 日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。

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。

健保局於發現該案有違法疑慮後，立即停止後續簽約作業，並以電話洽詢工程會、法務部等相關機關，再以口頭向衛生署長報告，並依衛生署長指示行文衛生署解釋或核轉釋示，辦理程序確無違反法令規定；至衛生署承辦人員於 7 月 7 日收文後即擬以稿代簽，俟核定後行文法務部核釋，惟因會辦單位會核意見之歧異及署內公文會辦耗費時日，導致原於 7 月 7 日即可函請法務部解釋，卻拖延至 7 月 21 日始正式行文，亦難謂該署之處理有違法之處。然而，本案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 日期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。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請中央健康保險局確實檢討改進，並於一個月內見復。
- 二、調查意見二，函請行政院衛生署確實檢討改進，並於一個月內見復。
- 三、調查意見三至四，提案糾正中央健康保險局。
- 四、調查意見四，提案糾正行政院衛生署。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：

中 華 民 國 9 7 年 9 月 日
附件：本院 97 年 8 月 6 日 (97) 院台調壹字第 0970800117
號派查函暨相關案卷壹宗。