

調 查 報 告

壹、案由：據悉，近年來已發生多起特約長照機構不法詐領補助之案件。有鑑於長照服務為我國重要社會福利制度，亦有長照服務發展基金等專屬財源支應，究衛生福利部與各地方主管機關有無確實依據長期照顧服務法等相關法規，監督長照特約機構之服務提供情形？現有制度能否確實保障服務使用者與專業工作者之權益？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

案係多位曾任職於高雄市私立青○居家長照機構(下稱青○居服機構)之員工，陸續於民國(下同)110至111年間向高雄市政府陳訴，有關青○居服機構疑有利用所屬員工之名義，偽造不實服務紀錄之情事，後經高雄市政府衛生局核認該機構確有相關不實申報之情事，該局自111年12月5日起與青○居服機構終止契約，並核減及追償該機構涉申報不實服務費用之違約金。青○居服機構於112年2月3日經該局核准歇業，全案已由高雄市政府函送臺灣橋頭地方檢察署偵辦，該署復於113年1月29日以111年度偵字第18806號等起訴書¹，將青○居服機構負責人以違反行使業務登載不實準文書及詐欺取財等罪嫌，提起公訴。長照服務為我國重要社會福利制度，亦有長照服務發展基金等專屬財源支應，針對近年發生多起特約長照機構不法詐領補助之案件，主管機關對於長照特約機構提供服務之監督、查核及裁處情形，均有深入瞭解之必要。

案經本院監察業務處函詢高雄市政府及衛生福利部(下稱衛福部)，嗣於113年5月派查後，針對該2機關函復資

¹ 111年度偵字第18806號、112年度偵字第655號、112年度偵字第6164號、112年度偵字第10926號。

料²有待釐清與補充之處，本院再函請該2機關就有關事項提出說明及相關卷證資料³。又本案涉及法規與專有名詞繁多，茲彙整簡稱對照表如下：

表1 本案簡稱對照表

簡稱	全稱
長照	長期照顧
長照機構	長期照顧服務機構
長照 2.0	長期照顧十年計畫 2.0 服務
照專	照顧管理專員
A 個管	社區整合型服務中心 (A 單位) 個案管理員
B 單位	複合型服務中心 ⁴
照服員	照顧服務員
居服員	居家照顧服務員
居服機構	居家式長期照顧服務機構
支審系統	長照 2.0 服務費用支付審核系統
照管平台	衛福部照顧服務管理資訊平台
長服法	長期照顧服務法
長照特管辦法	長期照顧特約管理辦法
評鑑辦法	長期照顧服務機構評鑑辦法
設立許可辦法	長期照顧服務機構設立許可及管理辦法
長照人員辦法	長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法
長照特約	長期照顧行政契約
特約要點	直轄市、縣(市)政府辦理長期照顧特約及費用支付作業要點
派案原則	縣市政府辦理社區整合型服務中心 (A) 注意事項與派案原則

資料來源：本案彙整。

本案嗣於113年10月24日赴衛福部長照司(下稱

² 高雄市政府113年3月5日高市府衛長字第11332074700號函、衛福部113年3月5日衛部顧字第1130106388號函及113年4月2日衛部顧字第1130110890號函。

³ 高雄市政府113年7月4日高市府衛長字第11337484400號函、衛福部113年7月18日衛部顧字第1131961973號函及113年8月23日衛部顧字第1131962306號函。

⁴ 專責提供長照服務，如：居家服務、日間照顧、家庭托顧、專業服務、交通接送、餐飲服務、輔具服務、喘息服務等，本案所指B單位為居服機構。

長照司)，瞭解長照服務資訊系統架構及支審系統作業流程與功能。

本案並於113年11月18日、同年12月6日及26日分赴高雄市政府、桃園市政府、花蓮縣政府及其轄內之特約居服機構，與衛福部及各該地方政府針對各該市縣轄內長照2.0服務費用之審查及支付情形、地方主管機關對轄內居服機構之督考情形，以及執行迄今遭遇困難之處等，聽取簡報與辦理座談，後本院並隨同各該地方政府至其特約居服機構進行不預警查核。

又，本案於114年3月5日及同年4月17日分2場次，就長照政策執行之實務狀況，諮詢國立政治大學社會工作研究所呂寶靜名譽教授、國立臺灣大學社會工作學系林萬億名譽教授及相關民間團體代表。復因部分案情猶待釐清，爰函請衛福部再補充說明，併附佐證資料到院⁵。本案再於114年5月2日詢問衛福部呂建德政務次長、長照司吳希文副司長暨相關業務主管人員，並經該部就詢問事項補充說明資料到院⁶，已調查完畢，臚列調查意見如下：

- 一、近年發生居服機構不法詐領服務費用之案件，由於居家服務為長期照顧給付及支付服務中服務量能成長最為顯著之服務項目，仰賴業者誠實填報及派員抽查機制，因而潛藏機構服務資訊完整性限制及「製作紀錄虛偽不實」、「服務資訊登載不實」、「虛報、浮報服務費用」等違規風險。依《長服法》規定，長照服務由衛福部對地方政府政策督導及經費挹注，地方政府應建立監督查核機制並落實執行。惟查，衛福部未確

⁵ 衛福部114年4月15日衛部顧字第1140112430號函、114年4月24日衛部顧字第1141961160號函。

⁶ 衛福部約詢後補充資料(衛福部114年5月26日衛部顧字第1141961559號函、114年7月21日衛部顧字第1141962174號函)。

實督導各市縣自108年起依《特約要點》增訂加計違約金，致加重裁處機制落空。又查，110至113年各市縣主管機關對於居服機構之上開相關裁處，高度集中於少數市縣，4年間各年分別計有11市縣、12市縣、9市縣及5市縣裁處件數掛零。針對各市縣相關裁處件數差距懸殊，該部本負有督導之責，卻未能具體說明原因，僅轉據各地方之說明函復本院，致尚難確知該部是否落實督導及各地方是否落實相關裁處，核有未妥。衛福部允應檢討改進，俾使各市縣發揮查察及嚇阻效果，並使不良機構依法退場：

- (一)居家服務為受過專業訓練的照服員到家中協助失能者，包含基本身體清潔、基本日常照顧、測量生命徵象、餵食、餐食照顧、協助沐浴及洗頭、陪同外出或就醫等服務。全國居服機構114年4月計2,324家，為105年(長期照顧十年計畫1.0)200家的11.6倍；服務人力方面，截至114年4月任職於居服機構之居服員計53,878人，為105年9,523人的5.7倍，如下表。居家服務為長期照顧給付及支付服務中服務量能成長最為顯著之服務項目⁷。

表2 105年至114年4月居服機構家數及居服員人數

年度	居服機構數(家)	居服員人數(人)
105	200	9,523
106	238	10,478
107	420	13,677
108	688	20,588
109	1,046	36,926
110	1,428	46,605
111	1,696	50,309

⁷ 衛福部「113年長期照顧居家服務使用者及照顧服務員性別分析」。

年度	居服機構數(家)	居服員人數(人)
112	2,002	51,160
113	2,235	54,342
114年4月	2,324	53,878

資料來源：衛福部。

(二)近年居服機構特約家數及服務個案數大幅成長，業有業者登載不實及查核量能有限之情事發生：

- 1、社團法人高雄市青○社會老人福利關懷協會附設青○居服機構自109年3月17日起經高雄市政府衛生局核准設立，同年3月19日起至112年12月5日止為該局特約之居服機構。依該局111年9月20日高市衛長字第11139503201號函及111年10月26日高市衛長字第11141000501號函，核認青○居服機構利用居服員之名義偽造並登載不實服務紀錄，使該局陷於錯誤而撥付服務費用，核減及追償以上涉申報不實服務費用之2倍違約金計新臺幣(下同)987,342元⁸，並自111年12月5日起與該機構終止契約，該機構於112年2月3日經該局核准歇業。
- 2、依高雄市政府說明⁹，該市110至112年居服機構另有偽造服務紀錄不實申報服務費用案件計5件，機構未經居服員同意而登錄並申報服務費用、機構或居服員私刻個案或居服員印章、未提供服務仍申報服務費用、機構派班實際提供服務者與申報者不符，不實申報金額合計789,859元。
- 3、依本院訪查時桃園市政府之說明，該市居家服務使用者達1萬餘人，居服機構達154家，由於查核

⁸ 青○居服機構涉申報不實服務費用21,430元、16,937元、389,584元、22,559元、43,161元，合計493,671元，2倍違約金計987,342元。

⁹ 本案113年11月18日實地訪查高雄市政府簡報、附件1-108至112年居服機構偽造服務紀錄不實申報服務費用案件及裁處情形一覽表、該府會後補充資料。

人員無法至每一案家檢查，因而潛藏資訊限制¹⁰及違規行為¹¹之風險，實際提供之服務內容與照顧計畫、申報紀錄、紙本服務紀錄及收據內容有不符等情形，爰需仰賴承辦人員採事後人工交叉比對班表、出勤紀錄、打卡定位、回傳服務照片（需有日期、時間）等資料，並視情形至案家實地查證。尤以中小型機構相較於大型機構，缺乏完整管理制度及專業人員，在機構行政管理及服務提供層面易有異常情形，故該府管理時，面臨多方面挑戰，需付出更多精力與資源，確保機構經營管理與服務品質。

4、依本院訪查時花蓮縣政府之說明，該府曾為查核轄內居服機構紙本與申報紀錄不一致之案件，請相關人員陳述說明，惟該人員卻稱不知要寫紀錄一事，該機構相關服務紙本紀錄疑似非該員所寫，該府並於蒐證後已於113年移送地檢署辦理。花蓮縣政府分析有關「機構偽造、登載不實服務紀錄並申報不實服務費用，惟居服員、個案均不知情」之原因，多係居服員教育訓練不足，又或居服機構為方便管理，代為填寫及登打紀錄，刻意假冒及隱瞞當事人等。

(三)本院諮詢之專家學者指出，長照場域為社區、家庭，不同於醫院為封閉系統，囿於人性（福利詐欺者不會坦承其詐欺行為）及資訊限制，查核福利詐欺行為甚為困難，各國均苦於無法精確推估各福利體系存在之詐欺與濫用情形，查緝成本更可能高於詐欺損失。有鑑於此，各社會福利體系就其審核及給付

¹⁰ 此指因查核人員無法至每一案家檢查，地方政府難以知悉居家服務之實際提供情形。

¹¹ 此指「製作紀錄虛偽不實」、「服務資訊登載不實」、「虛報、浮報服務費用」等違規行為。

制度，應明定追償及司法訴追等違犯後果，建立具勾稽、檢核功能之資訊系統，並對行政人員施以查核知能之教育訓練，俾發揮查察及嚇阻效果。

(四) 衛福部自107年起推動長照給付及支付制度，於106年12月26日發布施行《特約要點》(112年10月6日停止適用)，供地方主管機關以簽訂行政契約(即長照特約)方式規範長照特約單位提供長照服務，並作為支付長照服務費用之依據；嗣該部考量相關規定應明確授權法制化，於112年10月6日依《長服法》第32條之1¹²規定訂定《長照特管辦法》，自發布日施行¹³；地方政府應依一致性管理基準，落實長照特約服務單位履約管理，使不良機構依法退場。

(五) 有關長照2.0服務費用支付審核制度，依衛福部說明，①申報紀錄係由特約單位依服務實際提供情況，於該部照管平台登打後上傳至支審系統，該部建置支審系統，透過系統進行電腦檢核費用作業，以達成費用核銷效能之提升，亦將異常申報情形於支審系統中建立檢核機制。②地方政府應定期就已完成支付案件進行抽查審核，支審系統亦可產出疑似異常清單(如：服務時間過短報表、同日相同支付碼使用次數過多報表、同時段服務不同個案申報紀錄查詢等)及檢核清冊，供各地方政府於進行稽核時運用，進行事後審查。③惟特約服務單位刻意造假致執行服務人員與申報服務人員不一，及服務人員未執行服務，偽造申報紀錄情形，需仰賴市縣政府依《長服法》第39條授予之權責及《設立許可辦法》第31條規定，落實業態管理，確實執行平時應

¹² 110年修正公布。

¹³ 衛福部112年10月6日衛部顧字第1121962698號令訂定發布；並自發布日施行。

為之督管及不定期查核，並依法核處，避免特約服務單位違規，於前端避免特約服務單位偽造服務紀錄，進而預防後續以偽造紀錄申報服務費用¹⁴。

- (六) 居服機構之督考，依《長服法》規定，居服機構之督導考核係屬地方政府權責，並由衛福部監督地方政府上開執行情形。依《長服法》第4條：「下列事項，由中央主管機關掌理：一、依提供長照服務，制定全國性長照政策、法規及長照體系之規劃、訂定及宣導。二、對直轄市、縣(市)政府執行長照之監督及協調事項。……」同法第5條：「下列事項，由地方主管機關掌理：……四、轄內長照機構之督導考核及依第39條第3項之辦法所定應由地方主管機關辦理之評鑑。……」同法第39條：「主管機關對長照機構應予輔導、監督、考核、檢查及評鑑；必要時，並得通知其提供相關服務資料，長照機構應提供必要之協助，不得規避、妨礙或拒絕。」同法第60條：「本法所定罰則，由地方主管機關處罰之。」
- (七) 依《特約要點》(106年12月26日發布施行，112年10月6日停止適用)及《長照特管辦法》，地方政府應落實居服機構之督考及特約管理，經市縣查核服務單位有違規之情形，得視情況予以記點、限期內減少派案、停止派案，情節重大則終止特約或不予續約，使不良機構依法退場，彙整相關規範如下：

表3 居服機構虛報、浮報服務費用、製作紀錄虛偽不實、服務資訊登載不實之相關罰則規範彙整

相關規範	內容
長服法	第53條第1項第4款：「長照機構有下列情形之一者，處6千元以上3萬元以下 <u>罰鍰</u> ：……四、所屬長照人員

¹⁴ 依衛福部函復及本案113年10月24日訪查長照司簡報。

相關規範	內容
	違反第 38 條規定，未就其提供之長照服務有關事項製作紀錄、依法保存，或為業務不實之記載。……」
長照特約	依服務契約書， <u>虛報、浮報服務費用</u> ，為 <u>違約記點</u> 、 <u>違約加重記點</u> 之事由。
特約要點	<p>第8點：「特約單位有下列情事之一者，直轄市、縣（市）政府應即<u>終止契約</u>：……（四）<u>虛報、浮報服務費用</u>，<u>情節重大</u>……」。</p> <p>第15點：「特約單位申報服務費用案件，經審查有下列情形之一者，除得予補正者外，應不予支付該部分之費用，並註明不予支付之內容及理由：……（六）<u>虛報、浮報服務費用</u>……。特約單位有前項各款不予支付情形之一，或最近1次評鑑結果不合格或評鑑等第丙等以下者，直轄市、縣（市）政府得定一定期間內，減少或停止派案」。</p> <p>第19點：「直轄市、縣（市）政府對於<u>已完成支付案件</u>，得於2年內，以<u>抽樣或其他方式</u>審查特約單位之實際辦理作業情形，經查有第15點各款所定情形者，<u>應予扣抵或追償</u>，但應自機關知悉之日起1年內為之。前點情形，直轄市、縣（市）政府得斟酌其違規情節或涉<u>虛報、浮報</u>之額度，<u>核定扣抵或追償</u>之金額。扣抵者，得自機關知悉後6個月內之核定服務費用分期扣抵；<u>情節重大</u>者，並得加收追償金額兩倍之<u>違約金</u>」。</p>
長照特管辦法	<p>第25條：「特約內應明定，長照特約單位於特約期間有下列情形之一者，為違反長照服務給付項目特約事項，予以<u>記點1點</u>：……九、違反第17條規定，……<u>製作紀錄虛偽不實</u>，經令其限期改善而屆期未改善。……十、違反第18條規定，……<u>服務資訊登載不實或實際提供服務之服務人員與登載於中央主管機關指定之資訊系統資訊不符</u>，經令其限期改善而屆期未改善。……十七、<u>虛報、浮報服務費用</u>。……」。</p> <p>第31條第1項及第2項：「特約服務單位有<u>第25條至前條記點情形</u>者，得依特約<u>停止派案30日至180日</u>，並得按其情節就違反規定之長照服務給付項目之全部或一部，予以停止派案；停止派案期間有特約到期情形者，以特約到期日為停止派案期限屆</p>

相關規範	內容
	<p>至日。特約服務單位……，或有第42條第1款至第4款或第7款至第9款情形之一者，地方主管機關得定一定期間，<u>停止派案</u>；長照特約單位依本法第48條之1停止派案者，亦同。」</p> <p>第32條：「特約服務單位有下列情事之一者，地方主管機關應予<u>終止特約</u>：……四、<u>虛報、浮報服務費用，情節重大</u>。……九、有第25條至第30條規定情形之一，予以記點，自第1次記點之日起算1年內累計達6點，或連續3年每年均有記點紀錄並累計達10點。……」</p> <p>第35條：「地方主管機關對於已完成支付案件，應於特約期間就特約服務單位提供服務、申報服務費用及其他事項之辦理情形，至少辦理一次審查。前項辦理方式，得就特約服務單位之長照給付對象採抽樣方式進行審查，且抽樣比率不得低於當年度總申報之長照給付對象數<u>百分之十</u>。」</p> <p>第36條：「地方主管機關為前條審查時，發現特約服務單位有第42條各款所定<u>不予支付</u>該部分之費用情形者，除應予<u>追償</u>，或由後續核定之服務費用中<u>扣抵</u>外，並得審酌其違規期間及情節，加計<u>5倍至10倍違約金</u>；於特約期間重複有第42條同款情形者，加計<u>10倍至20倍違約金</u>。前項追償或扣抵，地方主管機關應依行政程序法規定為之，且以一次繳納為原則。但特約服務單位無力繳納前項追償費用或違約金時，得向地方主管機關申請於一定期限內，按核定之服務費用中分期扣抵。」</p> <p>第42條：「特約服務單位申報之服務費用，經地方主管機關審查有下列情形之一者，應<u>不予支付</u>該部分之費用：……四、於中央主管機關指定之資訊系統登載服務資訊<u>虛偽不實</u>。……九、<u>虛報、浮報服務費用</u>。」</p>

資料來源：本案彙整。

(八)查衛福部於107年12月27日修正《特約要點》(108年1月1日生效)，增訂地方主管機關得就特約服務單位違約情節加計違約金機制，且該部為協助地方主管機關與特約服務單位簽訂符合《特約要點》規定

之長照特約，依《特約要點》修正「直轄市、縣(市)政府特約長照服務契約書參考範本」內容，於108年2月19日通函地方主管機關，以作為自行簽訂長照特約之參考範本，地方主管機關得自行增訂相關條文。惟依衛福部約詢資料彙整各市縣函復結果，計有臺北市、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、澎湖縣、新竹市、金門縣、連江縣等8市縣，未依衛福部《特約要點》及長照服務契約書參考範本，於與轄內長照機構簽訂之長照特約增訂加計違約金之條文，迄至衛福部113年訂定《長照特管辦法》始全面增訂。顯見衛福部未確實督導上開市縣自108年起即依《特約要點》增訂加計違約金，致加重裁處機制落空，核有未妥。

(九)且查，依衛福部函請各市縣回復裁處情形，110至113年全國計裁處325件、454件、633件、516件¹⁵，總計1,928件，經查，各市縣件數差距甚為懸殊，歷年84.5%之裁處件數集中於臺中市等5市縣，4年間各年分別有11市縣、12市縣、9市縣及5市縣裁處件數掛零（苗栗縣、嘉義市、連江縣均為0件）：

- 1、以臺中市917件，雲林縣366件，新北市164件，高雄市112件，屏東縣70件等5市縣為主，合計高達1,629件（占總件數之84.5%）。
- 2、花蓮縣53件、臺北市49件、南投縣37件、嘉義縣34件、臺南市28件、金門縣22件等6市縣次之，合

¹⁵ 110至112年各市縣就轄內居服機構因虛報、浮報服務費用予以裁處之件數情形統計，依《特約要點》（112年10月6日停止適用）處以不予支付、服務費用扣抵或追償、加收違約金、停止或減少派案、終止特約等件數，110年284件、111年322件、112年488件。依《長服法》處以罰鍰110年19件、111年11件、112年20件。依服務契約書違約記點及加重記點件數，110年22件、111年121件、112年125件。以上合計110至112年全國分別計裁處325件、454件、633件。113年各市縣裁處情形，依《長照特管辦法》（112年10月6日施行）處置，「製作紀錄虛偽不實」計21件、「服務資訊登載不實」計346件，及「虛報、浮報服務費用」計121件，依《長服法》處以罰鍰計28件，以上合計113年全國計裁處516件。

計223件（占總件數之11.6%）。

- 3、彰化縣18件、新竹縣13件、新竹市13件、桃園市11件、基隆市9件、臺東縣6件、澎湖縣3件、宜蘭縣3件等8市縣再次之，合計僅76件（占總件數之3.9%）。
- 4、苗栗縣、嘉義市、連江縣等3縣市均為0件，如下表：

表4 110至113年各市縣裁處情形

總件數	前5市縣	中間 ^(註)	件數為0
110年全國裁處 325件	臺中市234件、 屏東縣42件、雲林縣18件、金門縣9件、花蓮縣8件，合計311件 (95.7%)	臺北市、臺南市、桃園市、南投縣、臺東縣、新竹市1至4件不等	新北市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、連江縣等11市縣均為0件
111年全國裁處 454件	臺中市206件、 雲林縣81件、新北市60件、高雄市46件、臺北市18件，合計411件 (90.5%)	南投縣14件、花蓮縣11件、基隆市9件、屏東縣6件、澎湖縣3件	桃園市、臺南市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、臺東縣、新竹市、嘉義市、金門縣、連江縣等12市縣均為0件
112年全國裁處 633件	臺中市389件、 雲林縣114件、新北市26件、南投縣19件、高雄市16件，合計564件 (89.1%)	彰化縣14件、花蓮縣13件、臺南市12件、新竹市9件、臺北市8件、金門縣6件、屏東縣5件、新竹縣2件	桃園市、宜蘭縣、苗栗縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、連江縣等9市縣均為0件
113年全國裁處 516件	雲林縣153件、 臺中市88件、新北市78件、高雄市50件、嘉義縣34件，合計403件 (78.1%)	花蓮縣21件、臺北市19件、屏東縣17件、臺南市12件、新竹縣11件、桃園市9件、金門縣7件、臺東縣5件、彰化縣、宜蘭縣、新竹市、南投縣2至4件不等	苗栗縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、連江縣等5縣市均為0件
總計110 至113年 全國裁處 1,928件	臺中市917件、 雲林縣366件、 新北市164件、 高雄市112件、 屏東縣70件， 合計1,629件 (84.5%)	花蓮縣53件、臺北市49件、南投縣37件、嘉義縣34件、臺南市28件、彰化縣18件、新竹縣13件、新竹市13件、桃園市11件、基隆市9件、澎湖縣3件	苗栗縣、嘉義市、連江縣等3縣市均為0件

資料來源：衛福部函請各市縣回復，本案彙整。

備註：若總件數非排名為「前5市縣」或「件數為0」之市縣，則歸類於「中間」欄位。

(十)衛福部為透過考評指標督導地方政府落實查核，自110年起地方政府衛生機關考評加入「居家服務品質管理」項目，指標包含「訂有服務品質查核機制」，

期藉考評引導提升居家服務之管理與抽查品質。110、111年因新冠肺炎疫情暫停考評，112年以年度新案之派案時效（1分）、主動查核率（2分）及違規查處率（2分）為指標：

- 1、112年「居家服務品質管理」項目以「主動查核率」（ $\geq 200\%$ ，2分）及「違規查處率」（ $\geq 10\%$ ，2分）為考評指標，該項考評結果除連江縣為2.5分外，其餘市縣均為4分、4.5分（如下表）。

表5 112年裁處件數與評分結果對照表

項目	裁處件數	評分結果
前5市縣	臺中市389件	4.5
	雲林縣114件	4.5
	新北市26件	4
	南投縣19件	4.5
	高雄市16件	4
中間 ^(註)	彰化縣14件	4.5
	花蓮縣13件	4
	臺南市12件	4.5
	新竹市9件	4
	臺北市8件	4.5
	金門縣6件	4.5
	屏東縣5件	4.5
	新竹縣2件	4
件數為0	桃園市	4.5
	宜蘭縣	4
	苗栗縣	4.5
	嘉義縣	4.5
	臺東縣	4.5
	澎湖縣	4
	基隆市	5
	嘉義市	5
	連江縣	2.5

資料來源：衛福部約詢書面資料及補充資料，本案彙整。

備註：若總件數非排名為「前5市縣」或「件數為0」之市縣，則歸類於「中間」欄位。

2、上開考評結果無法反映各市縣件數差異，而衛福部負有督導之責，惟詢據該部有關110至112年各市縣相關裁處件數差距懸殊之原因，卻並非從近年考核所見具體說明，而僅轉據各該地方政府之說明函復本院，略以：「尚無發現虛報、浮報」、「多數服務單位具有高度自律性……確無裁處案件」、「經查無機構虛報、浮報服務費用情形」、「服務單位核實上傳支審申報費用無虛報、浮報之情事」（如下表），爰尚難確知該部是否落實督導及各該縣是否落實相關裁處。

表6 110至112年轄內無居服機構虛報、浮報服務費用裁處件數之縣市說明

縣別	說明
宜蘭縣	每月皆會審核服務單位申報之服務紀錄，倘若發現服務時間、次數或組數與照管平台之照顧計畫核定不符，於審核時即不予通過該筆紀錄；後續於無預警查核時，亦有比對支審系統申報紀錄、個案服務紀錄單及收據等， <u>尚無發現</u> 虛報、浮報等情形。
苗栗縣	落實不定期查核、督考，並針對評鑑不合格與新成立的單位積極輔導。且苗栗縣多數服務單位具有 <u>高度自律性</u> ，若有服務資訊登載誤植或不符等情況，單位會主動檢視問題並進行修正，且主動繳回溢領費用，爰 <u>確無</u> 裁處案件。
嘉義縣	經查110至112年 <u>無</u> 機構虛報、浮報服務費用情形，故無裁處案件。
連江縣	連江縣僅1間公立居家式長照機構，督導單位（衛生局高齡暨長照科）每季抽查該單位以及隨機抽訪居家服務個案，個案皆有獲得相應的服務，服務單位依照照顧計畫提供服務並核實上傳支審申報費用 <u>無虛報、浮報</u> 之情事。

資料來源：衛福部約詢後書面資料。

(十一)綜上，近年發生居服機構不法詐領服務費用之案件，由於居家服務為長期照顧給付及支付服務中服務量能成長最為顯著之服務項目，仰賴業者誠實填報及派員抽查機制，因而潛藏機構服務資訊完整性限制及「製作紀錄虛偽不實」、「服務資訊登載不實」、「虛報、浮報服務費用」等違規風險。依《長服法》規定，長照服務由衛福部對地方政府政策督導及經費挹注，地方政府應建立監督查核機制並落實執行。惟查，衛福部未確實督導各市縣自108年起依《特約要點》增訂加計違約金，致加重裁處機制落空。又查，110至113年各市縣主管機關對於居服機構之上開相關裁處，高度集中於少數市縣，4年間各年分別計有11市縣、12市縣、9市縣及5市縣裁處件數掛零。針對各市縣相關裁處件數差距懸殊，該部本負有督導之責，卻未能具體說明原因，僅轉據各地方之說明函復本院，致尚難確知該部是否落實督導及各地方是否落實相關裁處，核有未妥。衛福部允應檢討改進，俾使各市縣發揮查察及嚇阻效果，並使不良機構依法退場。

二、我國為布建居家式、社區式及住宿式服務，長照預算從105年近50億元增加至113年超過800億元。查長照2.0服務費用支付審核制度，地方政府應定期就已完成支付案件進行抽查審核，衛福部並已於111至113年於支審系統陸續建置「服務時間過短」、「同日相同支付碼使用次數過多」、「服務人員每月同時段服務不同個案申報紀錄查詢」及「個案使用額度異常」等疑似異常清單及檢核清冊，供各地方政府於進行稽核時運用，強化資訊協助查核功能，並輔以抽樣審查制度。衛福部107年12月27日修正《特約要點》，地方主管機關對於已完成支付案件，「得」於2年內辦理抽樣審查

，惟具體抽樣審查比率，該部遲至112年10月6日訂定《長照特管辦法》始明定「應」不得低於年度總申報之長照給付對象數之10%。依該辦法第35條所定，有關抽樣對象應審查之項目，並不僅限於服務品質之查核，更涵蓋服務紀錄是否核實登載及申報費用正確性，惟地方就查核案件各有不同查核重點及計算基礎，如高雄市除包含資訊系統已支付案件之抽查外，亦納入照專與A個管針對服務品質之抽查件數，桃園市則僅以資訊系統已支付案件進行抽查之件數為計算（詳表7），究應以何者為宜，衛福部應予釐清所定10%抽樣比率之分子計算基礎。又迄114年仍有3縣市未具體明定抽查機制，衛福部允應確實督導各地方政府建立查核標準作業流程，以為遵循。除例行檢核外，並建立高風險居服機構及個案之管控及查察機制，明定追償及司法訴追等違犯後果，俾利防杜詐領長照費用情事之發生，善盡政府慎重監控守護長照資源之角色：

- (一)青○居服機構之事件始末，依高雄市政府說明如下：
- 1、居服員經提供個案居家服務後，應於服務紀錄表劃記服務項目、組數，及落實由個案及居服員簽章，居服機構每月應落實核對前開紀錄並於照管平台依實登載。機構應知悉每月所提供服務之個案數，並依實登載相關紀錄，再於資訊系統上傳及申報服務費用。長照機構上傳服務紀錄至支審系統後，由系統內建相關條件設定自行檢核，倘有異常服務紀錄則會顯示於系統上，再由承辦人員逐筆確認異常樣態，確有異常或誤申報之紀錄，則於該筆紀錄勾選「審核不通過」並不予支付費用。
 - 2、該府衛生局審查該機構所申報服務紀錄時，系統並未顯示異常樣態。經系統自動檢核無異常情形

下，該府衛生局則依服務契約規定，自長照機構提交申報文件之次日起30日內，支付服務費用。

- 3、該府衛生局109至111年對該機構辦理不預先通知檢查暨服務品質查核及A個管服務追蹤，核予2次不予支付（6,138元、5,022元）、3次記點、1次停派、1次罰鍰及限期改善等裁處。
- 4、惟迄至該府111年陸續接獲陳情及衛福部支審系統建置「652R_服務人員每月同時段服務不同個案申報紀錄查詢」功能後，該府爰針對青○居服機構歷年（110年1月至111年12月）向該府衛生局申報服務紀錄計60,736筆，以該檢核功能全面抽查青○居服機構自特約起所登錄居服員25人於110年8月至111年7月之服務紀錄申報情形，始查獲該機構疑涉違法事項，針對3,626件異常（同一服務時段重複申報不同個案）疑義案件逐一查對服務紀錄，經該局核認不予支付達1,818件，不實申報服務費用計389,584元。
- 5、該府衛生局自107年起配合中央推動長照2.0政策，持續建構該市居家服務網絡，特約家數及服務個案數皆大幅成長¹⁶，為利於申報檢視作業效能之提升及服務費用依約提撥，該府衛生局針對服務費用申報檢視程序係以支審系統審核結果為主，系統檢核無異常案件，即符合撥付款項資格。以青○居服機構為例，該機構每月申報服務紀錄約3,000多筆，申報服務費用約為99萬元，難以透過人工審查，僅能就系統所設定相關條件，有顯示異常紀錄者，再請機構重新檢視及補正，而對偽造服務紀錄等情事，雖經系統檢核無異常

¹⁶ 高雄市政府於本案113年11月18日實地訪查後之補充說明。

及不定期查核、家訪及電訪等機制，惟仍需透過該府針對青○居服機構的已完成支付案件辦理抽查，始能查獲偽造、登載不實服務紀錄等異常及缺失樣態。

- 6、查衛福部於111至113年起已依地方政府建議，於支審系統陸續建置「服務時間過短」、「同日相同支付碼使用次數過多」、「服務人員每月同時段服務不同個案申報紀錄查詢」及「個案使用額度異常」等報表，強化資訊協助查核功能，惟針對偽造、登載不實服務紀錄等異常及缺失樣態，仍有賴各市縣對於已完成支付案件進行抽查。

(二)針對高風險居服機構及高風險個案之加強查察指標與機制，地方政府應建立提升長照服務品質管理機制，包含定期辦理機構評鑑與督考、建立平時不定期及無預警查核及各類服務品質維護管理事項，並應由衛福部監督地方政府上開執行情形：

- 1、依《長服法》第5條規定，有關長照機構之設立、許可及管理係屬地方政府權責，地方政府應落實機構管理及主動查核，為加強服務單位（機構）管理與抽查，地方政府應建立提升長照服務品質管理機制，包含定期辦理機構評鑑與督考、建立平時不定期及無預警查核及各類服務品質維護管理事項。
- 2、依衛福部說明，針對高風險居服機構查核部分，市縣政府得依法規劃相關管理機制，就有違規紀錄之單位加強查核，如可依《長照特管辦法》第35條規定，規劃已申報案件之查核計畫時，對於經常違約之單位加強查核，或依《設立許可辦法》第31條規定，辦理不定期查核，以確保長照特約單位之履約品質及服務品質。

- 3、針對高風險個案查核部分，應定期比對申報資料與長照機構服務紀錄及長照人員登錄情形，針對申報異常情形（如次數、金額集中或高於整體平均等）主動調查瞭解，並應予輔導改善。
- (三) 本案諮詢之專家學者強調，衛福部應監督地方政府進行服務品質與績效監控，確保長照特約單位之履約品質及服務品質：
- 1、為避免長照資源像水龍頭打開一樣源源不絕流出，卻無管控機制，照管人員為「資源的守門員」。因應龐大案件量勢需予以分類分級管理，進行服務品質與績效監控。
 - 2、抽查是政府應做的事，為品質保證與績效監控機制的末端，應由中央政府主導，即中央政府應督導地方政府達成必要的抽查品質。
- (四) 本案訪查市縣就轄內居服機構之監督機制，如下表：

表7 本案訪查市縣就轄內居服機構之監督機制

監督機制	執行方式	高雄市	桃園市	花蓮縣
費用支付審核 (支付前)	電腦審核 (支付審核 條件)	居服機構上傳服務紀錄至支審系統後，由支審系統內建相關條件設定自行檢核，倘有異常服務紀錄則會顯示於系統上，再由承辦人員逐筆確認異常樣態，確有異常或誤申報之紀錄，則於該筆紀錄勾選「審核不通過」並不予支付費用。	同高雄市機制	同高雄市機制
費用支付審核 (支付前)	承辦審查	<ol style="list-style-type: none"> 1. 該府衛生局針對服務費用申報檢視程序係以支審系統審核結果為主。 2. 系統檢核條件異常訊息，將進行人工審查。若系統檢核無異常案件，即核定並撥付服務費用。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 同高雄市機制外，該府另於每月抽查每家機構申報之個案數5%服務紀錄。抽審紙本與照管平台之服務紀錄內容是否相符(含個案服務日期、時間、服務人員、照顧組合及次數等)。 2. 經該府人工抽審與支審系統檢核，無誤後，核定並撥付服務費用。 	同高雄市機制
事後審查	已完成支付案件抽樣審查	<p>3市縣均辦理①資訊系統查察、②照專與A個管為稽核、追蹤個案服務及連結品質之家訪、電訪，及③至機構不預先通知檢查時之抽案審查，惟3市縣納入已完成支付案件抽樣比率之計算基礎不同。</p> <p>抽樣比率之計算基礎： 資訊系統查察(①)及照專與A個管針對服務品質之抽查件數(②)。</p>	<p>抽樣比率之計算基礎： 均為資訊系統查察(①)件數。該府雖亦由照專與A個管稽核、追蹤個案服務及連結品質(②)，惟因認為相關件數與已完成支付案件針對服務費用之查核有別，而未予納入。</p>	<p>抽樣比率之計算基礎： 照專抽查之件數(②當中的照專件數)及不預先通知檢查抽案審查個案數(③)。</p>

資料來源：相關市縣實地訪查資料，本案彙整。

(五)依《長照特管辦法》第35條所定，有關抽樣對象應審查之項目，並不僅限於服務品質之查核，更涵蓋服務紀錄是否核實登載及申報費用正確性，是以地方就查核案件各有不同查核重點及計算基礎，究應以何者為宜，衛福部應予釐清：

- 1、依衛福部107年12月27日修正《特約要點》第19點：「直轄市、縣（市）政府對於已完成支付案件，『得』於2年內，以抽樣或其他方式審查特約單位之實際辦理作業情形，經查有第15點各款所定情形者，應予扣抵或追償，但應自機關知悉之日起1年內為之。前點情形，直轄市、縣（市）政府得斟酌其違規情節或涉虛報、浮報之額度，核定扣抵或追償之金額。扣抵者，得自機關知悉後6個月內之核定服務費用分期扣抵；情節重大者，並得加收追償金額兩倍之違約金。」依《長照特管辦法》（112年10月6日發布施行）第35條：「地方主管機關對於已完成支付案件，『應』於特約期間就特約服務單位提供服務、申報服務費用及其他事項之辦理情形，至少辦理1次審查。前項辦理方式，得就特約服務單位之長照給付對象採抽樣方式進行審查，且抽樣比率不得低於當年度總申報之長照給付對象數百分之十。」可見前開規定之審查項目並不僅限於特約單位（即長照機構）提供服務之品質查核，更涵蓋服務紀錄是否核實登載及申報費用正確性。
- 2、依衛福部說明，該審查應如何抽樣，得由地方主管機關考量個案情形，以立意抽樣（如針對曾獲檢舉或違規高風險之單位進行立意抽樣）或採統計學理之其他抽樣方法（如隨機抽樣）為之，該部支審系統亦有後台分析功能得協助產製清

冊；該部授權市縣政府自行訂定抽查機制，以符各市縣審查作業需求。

- 3、本案訪查高雄市、桃園市、花蓮縣等3市縣110至113年已完成支付案件之抽樣審查情形，3市縣均辦理①資訊系統查察、②照專與A個管為稽核、追蹤個案服務及連結品質之家訪、電訪，及③至機構不預先通知檢查時之抽案審查，惟3市縣納入已完成支付案件抽樣比率之計算基礎不同，桃園市提供數據均為資訊系統查察(①)¹⁷件數，該府雖亦由照專與A個管稽核、追蹤個案服務及連結品質(②)，惟因認為相關件數與已完成支付案件針對服務費用之查核有別，而未予納入；本案實地訪查後，該府並於114年4月1日訂定《桃園市政府社會局辦理居家服務已支付案件查核標準作業程序》，訂定已完成支付案件抽樣審查之作業程序，俾利抽樣比率可達當年度總申報個案數10%，由該府運用支審系統挑案作業功能檢查欲查核機構疑似申報異常之個案，優先以挑案作業檢查之疑似異常個案，勾選欲查核之個案後立案查核。但高雄市及花蓮縣提供本院之已完成支付案件抽樣審查情形，高雄市除資訊系統查察(①)外，亦納入照專與A個管針對服務品質之抽查件數(②)，花蓮縣則納入照專抽查之件數(②當中的照專件數)及不預先通知檢查抽案審查個案數(③)¹⁸。按照專及A個管進行「個案服務連結品質稽核、追蹤」¹⁹，與地方政府進行「已完成支付案

¹⁷ 按係指地方政府應定期就已完成支付案件進行抽查審核，支審系統亦可產出疑似異常清單（如：服務時間過短報表、同日相同支付碼使用次數過多報表、同時段服務不同個案申報紀錄查詢等）及檢核清冊，供各地方政府於進行稽核時運用，進行事後審查。

¹⁸ 依花蓮縣政府說明，該府112、113年度不預先通知檢查抽案審查係與資訊系統查察合併辦理，但114年分開。

¹⁹ 依《派案原則》，照專係為「定期追蹤個案受服務情形，協助個案定期複評，針對評估、照顧計畫、個案管理與服務連結之品質進行稽核管理」，A個管係「應追蹤長照需要者與各項服務之連結情形，每月定期進行服務品

件之抽查」，各有應達成之作業目標²⁰及辦理依據，查核重點不同。依《長照特管辦法》第35條所定，有關抽樣對象應審查之項目，並不僅限於服務品質之查核，更涵蓋服務紀錄是否核實登載及申報費用正確性，本案訪查之高雄市、桃園市及花蓮縣等各市縣政府均有關於照專或A個管針對個案所受服務品質之追蹤及抽查，督促長照服務品質之提升，惟針對服務費用之查核亦應確實執行，衛福部允宜釐清並明定《長照特管辦法》第35條所定10%抽樣比率之分子計算基礎，俾有效發揮查察及嚇阻效果，減少詐領長照費用情事之發生，茲將3市縣就轄內居服單位已完成支付案件之審查結果，分別表列如下：

表8 110至113年高雄市就轄內居服單位已完成支付案件之審查結果

單位：家、抽查人數(筆數歸人計算)

年度	居服機構家數	已完成支付案件長照給付對象數(A)	照專及A個管服務個案品質抽查			資訊系統查察		
			抽查人數	不予支付		抽查人數	不予支付	
				個案數	比率		個案數	比率
110	202	32,387	11,467	65	0.6%	支審系統尚未建置此功能		
111	229	36,888	10,756	67	0.6%	2,407	529	22.0%
112	293	43,628	20,894	150	0.7%	11,323	1,197	10.6%
113	-	-	17,456	15	0.1%	-	-	-

資料來源：高雄市政府衛生局，該府簡報及會後補充。

說明：

1. 高雄市政府就該府辦理「服務個案品質抽查」與「資訊系統查察」之件數，納入計算已完成支付案件之抽樣審查。
2. 已完成支付案件長照給付對象數為當年度期底服務總個案數；抽查人數為抽樣審查筆數歸人計算。抽審比率計算： $(\text{抽查人數} / \text{已完成支付總對象數}) * 100\%$ 。
3. 「-」高雄市政府未提供。113年統計至6月底止。

質追蹤」。

²⁰ 依《派案原則》，照專應定期追蹤個案受服務情形，協助個案定期複評，A個管應每月進行追蹤及應每6個月至少進行1次家訪。

表9 110至113年桃園市就轄內居服單位已完成支付案件之審查結果

單位：家、抽查人數(筆數歸人計算)

年度	轄內		資訊系統查察		不予支付	
	居服機構家數	已完成支付案件長照給付對象數(A)	抽查人數(B)	抽查率(B/A)	個案數(C)	比率(C/B)
110	79	12,952	1,212	9.4%	610	50.3%
111	98	16,973	1,295	7.6%	500	38.6%

資料來源：桃園市政府社會局，該府簡報及會後補充。

說明：

1. 桃園市政府就該府辦理「資訊系統查察」之件數，納入計算已完成支付案件之抽樣審查。
2. 已完成支付案件長照給付對象數為當年度月底服務總個案數；抽查人數為抽樣審查筆數歸人計算。抽審比率計算： $(\text{抽查人數} / \text{已完成支付總對象數}) * 100\%$ 。

表10 110至113年花蓮縣就轄內居服單位已完成支付案件之審查結果

單位：家、抽查人數(筆數歸人計算)

年度	轄內		「照專抽查件數」及「不預先通知檢查抽案審查之個案數」		不予支付	
	居服機構家數	已完成支付案件長照給付對象數(A)	抽查人數(B)	抽查率(B/A)	個案數(C)	比率(C/B)
110	27	6,953	-	-	15	-
111	38	7,908	344	4.4%	14	4.1%
112	42	8,685	1,901	21.9%	46	2.4%
113	42	9,241	2,591	28.0%	13	0.5%

資料來源：花蓮縣衛生局，該府簡報及會後補充。

說明：

1. 花蓮縣政府就該府「照專抽查件數」及「至機構辦理不預先通知實地檢查時抽案審查之個案數」之件數，納入計算已完成支付案件之抽樣審查。
2. 依花蓮縣政府會後補充資料，112年抽查人數為1,901人。依該府簡報，112年該縣衛生局人員辦理至機構不預先通知檢查時抽案審查643人，照專實地家訪抽查1,258人，共計1,901人。
3. 110年業務整併資料缺漏。

4、又查，衛福部授權市縣政府自行訂定抽查機制，以符各市縣審查作業需求，惟迄114年4月仍有澎湖縣、新竹市、基隆市等3縣市未具體明定抽查機制。

(六)高雄市政府衛生局於《高雄市政府衛生局長期照顧個案抽查事件通報作業規範》(112年6月16日訂定，113年9月30日修正)訂定由照管人員「採不定期抽查」及A個管「採定期抽查，每月每名A個管應抽查

案管量10%的案件數」方式，辦理已完成支付案件之抽樣審查。依衛福部於本案約詢時說明「現行並未明定誰來選案、挑案，但應要由行政人員、照專來挑案」、「A個管協助品質管理，但抽查選案應該回歸到行政單位」等語；又依衛福部約詢後補充資料，高雄市政府針對長照服務已完成支付之案件，抽查作業執行係由照管人員及A個管共同執行，確與督導考核之意旨未盡相符。據該部調查，除該府外之各市縣政府，抽案作業皆係由照專、照督或市縣政府長照科辦理後續稽核管理作業，並未由A個管執行稽查管理。該部後續將向市縣政府重申《長服法》第5條規定之意旨及作業方式，並追蹤該府後續作業方式調整情形。按服務成果、品質及績效之查核，理應由地方政府及照管人員執行，以求客觀，高雄市政府由A個管辦理已完成支付案件之抽查作業，違反《派案原則》明定照專與A個管之角色功能及分工，衛福部前未督導改善，核有未妥。

(六)112年臺北市平均對每家機構辦理不預先通知查核5.5次，惟高雄市、苗栗縣、雲林縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣等6市縣等均僅1次，查核頻率不一，且未針對高風險違規機構增加不預先通知檢查頻率：

- 1、依《設立許可辦法》第31條第2項：「直轄市、縣（市）主管機關應每年至少辦理1次不預先通知檢查，並結合各目的事業主管機關辦理之。」
- 2、經查，112年臺北市平均對每家機構辦理不預先通知查核5.5次（ $942/170=5.5$ ），惟高雄市、苗栗縣、雲林縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣等6市縣等均僅1次，查核頻率不一。
- 3、依花蓮縣政府說明，該府每年辦理1次無預警查核，後續針對業務負責人高頻異動、民眾曾申訴

/輿情、曾違規記點的機構，再次辦理不預先通知檢查。依桃園市政府說明，該府每年除依法辦理不預先通知檢查，另針對民眾曾檢舉違規、曾評鑑不合格、曾違規記點等高風險機構，列為優先查核並增加查核次數。反觀，上開僅1次之市縣，則未針對高風險違規機構增加不預先通知檢查頻率。依高雄市政府說明，不預先通知檢查係屬品質監測方式之一，針對異常事件件數高者，亦可藉由前述多項管理機制辦理，爰不預先通知檢查次數非相對隨之增加。該府上開說明容或可採，爰仍待衛福部就各市縣各面向管理機制通盤監督有效性。

表11 110至112年各市縣居服機構平時不定期及無預警查核次數統計表

單位：家數、次

年度	110			111			112		
	機構家數	查核家數	查核次數	機構家數	查核家數	查核次數	機構家數	查核家數	查核次數
新北市	160	160	190	224	105	155	290	282	417
臺北市	121	121	715	145	145	670	170	170	942
桃園市	79	67	67	98	79	79	122	114	114
	79	67	132	98	79	179	122	114	256
臺中市	251	254	400	260	260	294	279	278	575
臺南市	123	105	290	168	144	496	238	205	843
高雄市	229	229	755	293	293	419	308	308	309
宜蘭縣	26	25	25	37	30	60	40	39	76
新竹縣	18	18	29	20	20	35	22	22	48
苗栗縣	17	17	17	19	17	17	26	23	23
彰化縣	36	2	2	44	31	31	52	48	222
南投縣	42	35	72	54	53	106	64	60	120
雲林縣	45	45	45	81	81	81	79	79	79
嘉義縣	35	28	31	45	43	43	50	50	100

年度	110			111			112		
市縣別	機構家數	查核家數	查核次數	機構家數	查核家數	查核次數	機構家數	查核家數	查核次數
屏東縣	57	32	35	66	39	49	77	77	83
臺東縣	11	0	0	15	12	12	17	17	19
花蓮縣	27	27	27	38	38	38	42	39	117
澎湖縣	6	6	6	8	8	8	8	8	8
基隆市	15	15	40	12	12	22	16	16	29
新竹市	19	15	40	21	19	65	23	22	82
嘉義市	15	15	26	17	17	17	18	18	51
金門縣	4	4	4	4	4	4	4	4	5
連江縣	1	1	4	1	1	4	1	1	4
合計	1,337	1,221	2,820	1,670	1,451	2,705	1,946	1,880	4,266
	1,337	1,221	2,885	1,670	1,451	2,805	1,946	1,880	4,408

資料來源：衛福部。

說明：

1. 依衛福部說明，部分市縣查核總家數低於機構家數經市縣說明係因當年度10至12月新設立機構，因未滿3個月，爰未進行查核。長照機構家數少於查核總家數，係因機構於當年度歇業或停業，致年底結算家數與查核總家數不同。
2. 高雄市政府113年7月4日函復本院之111、112年查核次數為241次、394次，與衛福部函復本院之該府查核次數（419次、309次）不同，經本院訪查時請該府於簡報說明，111年419次係因應疫情，查核次數除長照業務外，尚包含防疫業務抽查。112年309次為不預先通知查核次數，394次包含不預先通知查核、異常服務及陳情案件等次數。
3. 依桃園市政府簡報及會後補充資料，該府每年依《設立許可辦法》第31條規定，結合勞動局辦理1次居服機構不預先通知檢查，亦訂定居家服務品質管理方案，委託專業團隊辦理1次居家服務特約單位實地訪查。衛福部函復資料僅計算該府每年依規辦理之不預先通知檢查次數，桃園市政府簡報之查核次數則納入委託辦理之實地訪查次數，高於衛福部函復之查核次數。
4. 依花蓮縣政府簡報及會後補充資料，該府每年度辦理1次無預警查核，後續針對業務負責人高頻異動、民眾曾申訴/輿情、曾違規記點的機構，再次辦理不預先通知檢查。

(七) 詢據衛福部表示²¹，將強化地方政府查核知能，持續提供教育訓練等協助，並結合專案彙整市縣查核違規樣態、查核技巧、查核處理法規引用等，提供跨市縣查核工作分享，作為市縣政府建立查核標準作

²¹ 衛福部約詢後補充資料。

業流程之參考。113年已集中調訓，114年將持續辦理。

(八)綜上，我國為布建居家式、社區式及住宿式服務，長照預算從105年近50億元增加至113年超過800億元。查長照2.0服務費用支付審核制度，地方政府應定期就已完成支付案件進行抽查審核，衛福部已於111至113年於支審系統陸續建置「服務時間過短」、「同日相同支付碼使用次數過多」、「服務人員每月同時段服務不同個案申報紀錄查詢」及「個案使用額度異常」等疑似異常清單及檢核清冊，供各地方政府於進行稽核時運用，強化資訊協助查核功能，並輔以抽樣審查制度。衛福部107年12月27日修正《特約要點》，地方主管機關對於已完成支付案件，「得」於2年內辦理抽樣審查，惟具體抽樣審查比率，該部遲至112年10月6日訂定《長照特管辦法》始明定「應」不得低於年度總申報之長照給付對象數之10%。依該辦法第35條所定，有關抽樣對象應審查之項目，並不僅限於服務品質之查核，更涵蓋服務紀錄是否核實登載及申報費用正確性，惟地方就查核案件各有不同查核重點及計算基礎，如高雄市除包含資訊系統已支付案件之抽查外，亦納入照專與A個管針對服務品質之抽查件數，桃園市則僅以資訊系統已支付案件進行抽查之件數為計算，究應以何者為宜，衛福部應予釐清所定10%抽樣比率之分子計算基礎。又迄114年仍有3縣市未具體明定抽查機制，衛福部允應確實督導各地方政府建立查核標準作業流程，以為遵循。除例行檢核外，並建立高風險居服機構及個案之管控及查察機制，明定追償及司法訴追等違犯後果，俾利防杜詐領長照費用情事之發生，善盡政府慎重監控守護長照資源之角色。

三、現行長照機構之評鑑結果僅說明合格與否，民眾未能查知長照機構於各評鑑項目之詳盡資訊，且依法應公布長照機構名稱、負責人姓名之情形，其資訊卻分散於各地方政府網站，並缺乏機構裁處及違規紀錄之查詢平台，此均使民眾難以獲取、知悉相關長照服務品質資訊，亦不利於防杜曾受終止特約處分之單位跨市縣重新設立情事，亟待衛福部確實檢討改進：

(一)依《派案原則》，A單位個管人員應秉持個案管理之核心，公平派案，以服務使用者最佳利益為優先，派案時應依以下原則考量欲派之B單位其量能予以派案：1、給予個案充足的服務資訊、個案服務選擇意願優先。2、服務人力及服務量能充足，可協助個案達成照顧目標者優先。3、服務提供即時性高優先。4、服務提供可近性高優先。針對前開原則之執行現況，衛福部說明，A個管須清楚掌握特約區域內之服務單位清單，並向個案說明，給予其充足的服務資訊；除了A個管提供資訊外，民眾也可透過網路查詢、親朋鄰里等管道多方瞭解機構評價，進一步指定欲媒合機構，民眾亦可透過市縣政府依法應公開之評鑑結果獲得該長照機構評鑑資訊作為服務選擇考量²²。

(二)惟查，現行公告之評鑑結果僅說明合格與否，民眾難以知悉長照服務單位過往服務品質之資訊：

1、依《長期照顧服務機構評鑑辦法》(下稱《評鑑辦法》)第9條規定，長照機構評鑑結果，分為合格及不合格，又評鑑結果之評等類別，主辦機關得依政策目標或機構類別、特色，於該辦法第7條第4項評鑑作業程序定之。惟實務上仍多僅依法公

²² 衛福部約詢後補充資料(衛福部114年5月26日衛部顧字第1141961559號函)。

告評鑑結果是否合格，各該機構於經營管理效能、專業照護品質及個案權益保障等評鑑項目之詳盡資訊，民眾則未能查知。是故現行提供之評鑑資訊內容有限，難以作為民眾選擇服務機構之有效依據。

2、對於長照機構過往違規、裁處紀錄²³等服務品質相關資訊之公開，依《長服法》第47條及第47條之1明定有公布長照機構名稱、負責人姓名之罰則規定²⁴，惟現況並無建置統一的查詢平台頁面，公布方式亦無一致性，係由各地方政府自行公告於各該網站。且對於《長服法》未規範應予公告者，諸如：居服機構製作紀錄虛偽不實、服務資訊登載不實及虛報、浮報服務費用之裁處紀錄，各地方政府則僅以正式公文行文通知受裁處機構，並未公告裁處結果，致民眾無從知悉居服機構受裁處紀錄，難以得知機構優劣。

3、本院諮詢之專家學者指出：

(1) 現行公開之長照相關資訊，多未考量是否利於民眾理解，又即便《派案原則》規定派案應依照個案需求、提供選擇資訊，卻未設置相應的資訊查詢平台，民眾難以得知機構優劣。

(2) 建議應建立類似「黑名單」機制，揭示機構過往之服務紀錄或裁處情形，並於兼顧相關個資

²³ 依衛福部約詢書面資料，該部機構人員系統刻正建置長期照顧特約違約管理功能，建置特約記點、違約金記錄、終止特約儀表板等紀錄功能供市縣政府進行特約管理。

²⁴ 《長服法》第47條規定，若長照機構有未經主管機關許可擴充或遷移、未投保公共意外責任險、未對長照服務使用者予以適當之轉介或安置，或未配合主管機關辦理轉介或安置、對長照服務使用者有侵害其權益之情事等情形之一者，處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並公布其名稱及負責人姓名。《長服法》第47條之1規定，若長照機構未依第23條規定許可設立為長照機構，而有提供長照服務，規避、妨礙或拒絕主管機關查核，未配合主管機關辦理轉介或安置，對其服務對象有遺棄、身心虐待、歧視、傷害、違法限制其人身自由或其他侵害其權益之情事，有前項情事致服務對象死亡者，處其負責人罰鍰及公布其名稱、負責人姓名。

法令下，強化資訊透明與媒合機制。

- (3) 長照機構評鑑分等級，評鑑結果公告宜依評鑑結果公布，滿足人民知的權利，也才能讓機構有努力的目標。

4、對於評鑑結果及相關公告資訊應否更詳盡：

- (1) 依衛福部於本案約詢時說明：「目前都是參考醫院評鑑分為合格、不合格，沒有針對不合格之品質原因公告……影響不合格原因很多，可能是服務品質，對於評鑑不合格的機構也有停止派案、終止特約，民眾可以知道評鑑結果，也可以選擇（派案機構）」。又依《長服法》第5條規定，轄內長照機構之督導考核及依第39條第3項之辦法所定應由地方主管機關辦理之評鑑事項，由地方主管機關掌理，該部爰表示²⁵：「市縣地方主管機關應就居服機構評鑑結果進行公告，公告方式、查詢平台或其他相關事項由市縣政府依權管辦理」。

- (2) 對於長照機構過往違規、裁處紀錄等服務品質相關資訊之公開，依衛福部約詢後補充說明：「有關長照機構之裁處結果與公告與否為地方政府權責，惟提供民眾有關長照機構服務品質相關查詢機制可增進公共利益，爰刻正規劃各類型長照機構評鑑相關結果以結合長照地理資訊地圖方式供民眾查詢機制。」

5、承前述，衛福部將長照機構評鑑結果之公告形式類比醫院評鑑制度，惟醫療機構相關品質資訊並不僅限於醫院評鑑結果，亦有全民健康保險醫療品質資訊公開網，提供民眾查詢各醫療機構更詳

²⁵ 衛福部約詢書面資料。

盡之品質資訊，反觀現行長照機構評鑑結果及相關品質資訊的提供措施，顯有闕漏、不足。又衛福部稱有關居服機構評鑑、裁處結果查詢及公告方式等，皆為地方政府之權責，惟按《長服法》第16條：「中央主管機關應建置服務使用者照顧管理、服務人力管理、長照機構管理及服務品質等資訊系統，以作為長照政策調整之依據，並依法公開。」已明定中央政府建置相關資訊系統之責任，衛福部自應本於中央主管機關之職責，依法統籌辦理。

(三)不僅目前公開的長照機構服務品質資訊有限，針對提供地方主管機關掌握申請設立特約單位過往之終止特約紀錄，或供特約長照機構查詢長照人員過往違規紀錄之相關資訊管道，亦有所欠缺：

- 1、《長服法》第56條明定對於長照人員處以罰鍰、停業、廢止其證明之情形，包含執行業務時，為不實之記載（第56條第1款）、將長照人員證明租借他人使用（第56條第2款）、違反第44條（對長照服務使用者有遺棄、身心虐待、歧視、傷害、違法限制其人身自由或其他侵害其權益之情事）（第56條第3款）。
- 2、本院諮詢之專家學者指出，居服員違規事項之登載，宜分類分級，針對影響被照顧者安全與尊嚴的違規事項，應可讓特約機構與被照顧者家屬查詢。
- 3、經查，長照人員裁處紀錄之系統登載現況，依衛福部說明，人員的裁處紀錄僅開放地方政府跨市縣查閱使用，長照服務提供單位僅可查詢「其所

登錄」人員之相關資料²⁶，並僅建置認證廢止、撤銷及停業等登錄功能，尚未建置僅受處以罰鍰之人員資料之登載功能，又現行紀錄系統皆係規劃提供地方政府查詢，民眾無法查詢。

- 4、針對如何落實《長照特管辦法》第8條²⁷，防杜經地方主管機關終止特約之單位於受處置後3年內，其代表人或負責人至非終止特約之其他市縣另申請設立特約單位。現行機制僅由發文處置之市縣政府周知其他市縣政府加以錄案管理，尚無提供查詢機構受裁處終止特約紀錄之資訊平台，衛福部表示嗣後將再依時程建置代表人或負責人之列管機制。且據《長照特管辦法》第12條，僅規定特約服務單位於終止特約時，應將長照特約標誌卸除，並於標誌處所告示，卻未規定地方主管機關應將相關終止特約資訊公開公告。又查，依法應公布長照機構名稱、負責人姓名之情形，其資訊亦分散於各地方政府網站，已如前述。前揭事項均不利於相關資訊查找與統計運用，地方主管機關難以即時掌握申請設立特約單位過往之終止特約紀錄，影響審查效能及管理權責之落實。

- 5、又，有關長照機構可否查詢長照人員過往之違

²⁶ 依衛福部約詢書面資料，按《長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法》(下稱《長照人員辦法》)第17條規定，長照服務單位應於其進用之長照人員提供服務前，向直轄市、縣(市)主管機關申請登錄，倘該人員曾受《長服法》相關法規所定因不當行為廢止或撤銷長照人員認證處分，尚可由地方政府本於權責，參照個人資料保護法相關規定，審酌告知長照服務單位之必要性。依衛福部約詢後補充資料(衛福部114年5月26日衛部顧字第1141961559號函)，該部長照機構暨長照人員相關管理資訊系統之子系統人員管理，已建置認證廢止、撤銷及停業等登錄功能，並開放地方政府跨市縣查閱使用；長照服務提供單位則可查詢其所登錄人員之相關資料。惟系統尚未建置僅受處以罰鍰之人員資料之登載功能，該項功能仍需另行增修完善。

²⁷ 申請特約單位有第32條第1項第2款至第10款情事，並經地方主管機關終止特約，其代表人或負責人於該單位受處置後3年內，另申請設立特約單位者，地方主管機關應不予同意特約。

規情形，為確認人員資格，長照服務單位僅可依法要求人員提供無違法紀錄證明，或仰賴「地方政府本於權責，參照《個人資料保護法》，審酌告知長照服務單位之必要性」²⁸。依衛福部約詢後補充說明，該部考量長照人員服務對象多為需要保護之高齡暨身心失能者，長照人員應維持高標專業界限，刻正研議修法增訂長照人員認證消極資格，針對曾涉違法或不當行為者，擬增訂不得發給認證文件規定，以保障個案權益。該部於114年5月21日預告《長照人員辦法》修正草案，於修正條文第2條之1增訂申請長照人員認證消極資格，禁止曾受《長服法》第56條規定廢止證明者申請認證。惟對於僅受處以罰鍰或停業處分者，供長照機構查詢長照人員過往違規紀錄之相關資訊管道，仍有所欠缺。

- (四) 綜上，現行長照機構之評鑑結果僅說明合格與否，民眾未能查知長照機構於各評鑑項目之詳盡資訊，且因違法而應公布長照機構名稱、負責人姓名之情形，其資訊卻分散於各地方政府網站，並缺乏機構裁處及違規紀錄之查詢平台，此均使民眾難以獲取、知悉相關長照服務品質資訊，亦不利於防杜曾受終止特約處分之單位跨市縣重新設立情事。衛福部允應依《長服法》第16條規定，建置周妥之長照機構、服務人力管理及服務品質等相關資訊系統，整合既有機構評鑑結果、裁處紀錄及人員違規資料，周延監督機制與改善長照服務品質。

²⁸ 依衛福部約詢書面資料，長照服務單位應於其進用之長照人員提供服務前，向直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，倘該人員曾受《長服法》相關法規所定因不當行為廢止或撤銷長照人員認證處分，可由地方政府本於權責，參照個人資料保護法相關規定，審酌告知長照服務單位之必要性。

四、長照服務紀錄依法由長照機構負責登載及申報，惟實務上屢見機構假冒居服員（或個案）及居服員假冒個案之名義，申報不實服務紀錄等情形。現行制度缺乏服務對象與提供服務者即時察覺與驗證之機制，衛福部允宜強化相關服務紀錄之查詢管道，賦能予民眾共同參與監督，以提升制度透明度，並降低不實申報之風險：

（一）按《長照特管辦法》第14條規定：「長照特約單位提供長照服務時，應與長照給付對象、家屬或支付費用者簽訂書面契約。」及同辦法第16條：「長照特約單位提供服務，應開給符合本法或其他相關法規規定之收據，並應於收據載明給付辦法附表四所定照顧組合名稱及該碼別服務費用總價，並將碼別明細、次數、日期、單價、部分負擔及其他細項，以附件方式列表。」爰居服機構與個案簽訂定型化契約時，將同時就服務碼別、服務頻率等內容進行約定，當個案或個案家屬於居服員完成服務後，繳交應付費用並簽署確認服務項目完成，並由長照機構開立收據。又依同辦法第18條規定，除特約另有約定外，特約服務單位應於提供服務後次月10日前，依中央主管機關指定之內容及格式，將服務資訊登載於中央主管機關指定之資訊系統。

（二）惟查，時有長照機構申報不實服務紀錄，然個案或居服員卻不知情，更無從查知，僅能透過向地方政府陳情、檢舉，始能由主管機關查證，茲摘錄本院履勘高雄市、桃園市及花蓮縣政府及其轄內居服機構所得如下：

1、高雄市政府111至113年移送檢調案件中，有11件為支審系統查詢發現重疊申報服務紀錄、4件為長照機構申辦機構設立或人員登錄用資料偽造不實，另有5件為長照人員偽造不實服務紀錄及

自行刻印個案印章來申報服務費用，此為A單位服務異常案件抽查及機構人員檢舉。

2、桃園市政府112年查核案例中，該市慈○居服機構之居服員每月申報其服務個案時間為每週一、三、六，惟經A單位實際抽查後，發現個案實際接受服務時間為每週一、三、五，且個案並不知機構申報為週六提供服務，疑涉詐領例假日服務獎勵金。桃園市政府說明該個案不知情是因個案係簽署空白表單，內容多為居服員自行填寫或機構人員統一填寫及申報費用。

3、花蓮縣政府112年查核居服機構，發現紙本與申報紀錄不一致，該府再請提供長照服務之人員陳述說明，該人員卻稱不知要寫紀錄一事，相關紙本紀錄疑非該員所寫，該府蒐證後依違反刑法第216條移送地檢署查辦。該府說明事件背後原因可能係個案缺乏相關知能，又居服員教育訓練不足，亦有機構為方便管理而刻意隱瞞之情。

(三)又查青○居服機構偽造不實服務紀錄之情節始末，高雄市政府皆依相關法令規定及服務契約規範審核該機構歷次申報服務紀錄及費用，惟青○居服機構提出之文件多係意圖使公務員登載不實，該府指出該等詐欺不實之內容，倘未接獲民眾檢舉及提供相關事證，難以查獲青○居服機構違規情事。現行查核長照機構偽造居服員服務紀錄不易，衛福部並稱：「可以知道誰申報的服務時數最多，可以勾稽申報合理性，但機構造假較難查到。服務紀錄造假就看不出來申報的時數真偽。」另查，若有同時段併同申報醫院的服務跟居家服務，無法透過系統查核，依衛福部說明目前係宣導撥打1966跟1999給地方政府來檢舉，查核機制顯欠周妥。

- (四)要言之，現行長照機構或居服員假冒他人名義申報服務時數情形，仍倚賴被動式的檢舉與地方政府的查核資源，對於身為一般民眾的個案或居服員，既難以掌握真實登載資訊，也缺乏便利查詢及驗證的工具。本院諮詢之專家學者指出：「為使政策獲信任及資源有效運用，宜使參與者知悉制度如何運行、查核及處置，並暢通申訴管道，將政策導往正確方向發展」、「居服單位因服務對象為長者，在資訊化推動會較為困難，惟仍應提高被照顧者或其家屬等服務對象，有更多的認知與能力來參與管理。」顯見讓制度透明、落實知情權並提升民眾對於政策措施的認知及自主管理能力，實為亟待改進之處。
- (五)針對相關資訊化系統開發，桃園市政府說明刻正設計「智慧長照資訊系統」，該系統將可提供民眾查詢自身長照服務額度、核定服務項目及服務紀錄等。衛福部亦表示，目前有在建置民眾可以查詢的系統，讓民眾瞭解服務使用的情況，惟針對居服員未來是否得運用該系統查詢自身服務紀錄一事，該部說明：「居服員與特約服務單位間之勞務提供核對，應回歸到兩造之勞動契約。」顯示目前仍無計畫提供予居服員查詢機構申報服務紀錄情形，制度規劃仍有未盡周延之處。
- (六)綜上，長照服務紀錄依法由長照機構負責登載及申報，惟實務上屢見機構假冒個案(或居服員)之名義、居服員假冒個案或與個案串通共謀，申報不實服務紀錄之情形。現行制度缺乏服務對象與提供服務者即時察覺與驗證之機制，使部分機構或居服員在違法風險與成本偏低的情況下，易產生違規行為，衛福部允宜強化相關服務紀錄之查詢管道，賦能予民眾共同參與監督，以提升制度透明度，並降低不實申報之風險。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，經委員會討論通過後公布。

調查委員：蘇麗瓊委員

王榮璋委員

中 華 民 國 114 年 9 月 17 日

關鍵字：長照2.0服務費用、支付審查、已完成支付案件抽樣
審查、詐領、不實申報