調　查　報　告

壹、案　　由：據悉，臺北市內湖一家未立案的安養中心發生火警，造成3名老人送醫不治，凸顯社區長照的諸多問題。究竟衛生福利部有無統計全國有長照全日住宿照顧需求者有多少人？長照的供需是否均衡？當地里長曾分別向臺北市政府社會局和衛生局檢舉內湖該安養中心違法設立，卻未有下文。究竟該未立案機構存續時間多久，期間有否接獲違規經營通報或查處紀錄？相關未立案機構通報機制為何？查處績效與處置如何？就本案有否行政疏忽，相關單位有否針對該場域是否符合土地分區使用規定或消防設施的必要項目與檢查情形？皆有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

為調查「臺北市內湖一家未立案的安養中心發生火警，造成3名老人送醫不治，凸顯社區長照的諸多問題。究竟衛生福利部有無統計全國有長照全日住宿照顧需求者有多少人？長照的供需是否均衡？當地里長曾分別向臺北市政府社會局和衛生局檢舉內湖該安養中心違法設立，卻未有下文。究竟該未立案機構存續時間多久，期間有否接獲違規經營通報或查處紀錄？相關未立案機構通報機制為何？查處績效與處置如何？就本案有否行政疏忽，相關單位有否針對該場域是否符合土地分區使用規定或消防設施的必要項目與檢查情形？」等情案，經向衛生福利部（下稱衛福部）、臺北市政府調閱卷證資料，並於110年3月22日詢問衛福部長期照顧司、護理及健康照護司、社會及家庭署（下稱社家署）、臺

北市政府及臺北市內湖區公所（下稱內湖區公所）等業務相關人員，再參酌衛福部於本院詢問後所補充之書面說明等資料[1]，已調查完畢，茲綜整調查意見如下：

一、臺北市內湖區康寧路一段民宅之未立案機構於109年9月22日發生大火，造成3名長者不治。火災前該區里長曾於108年8月及9月間，2次致電1999臺北市民當家熱線，詢問火災發生地點是否為立案之長照機構，該府話務中心第1次協助轉接臺北市政府社會局，因中午休息時間，而未能接通；第2次轉接臺北市政府衛生局後，該局雖曾派員查訪，卻因現場無違法事證或緊急急迫事件，並推稱因里長要求話務中心不錄案，故未成案且無紀錄留存。臺北市政府衛生局於現場查訪後亦未持續追蹤複查，確認該址是否為立案機構，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已造成3名長者死亡，實有違失。

(一)按長期照顧服務法第22條第3項規定：「本法施行前，已依老人福利法、護理人員法及身心障礙者權益保障法設立從事本法所定機構住宿式長照服務之私立機構，除有擴充或遷移之情事外，不受第1項之限制。」同法第23條規定：「長照機構之設立、擴充、遷移，應事先申請主管機關許可。」同法於108年6月19日修正公布第47條規定[2]：「

[1] 臺北市政府109年11月9日府授社老字第10901436441號、109年11月24日府授社老字第1093184087號、110年3月19日府授社老字第1103043545號、衛福部109年11月18日衛部顧字第1091962902號、109年12月10日衛部顧字第1091963107號、110年1月5日衛部顧字第1101960008號、110年1月14日衛部顧字第1091963210號、110年3月19日衛部顧字第1101960708號等函，及各機關詢問前後提供之說明等卷證資料。

[2] 已於110年6月9日再次修正公布。

長照機構違反第 23 條規定……裁處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。（第 1 項）……並限期令其改善；屆期未改善者，得按次處罰。（第 2 項）未經許可設立為長照機構，除依前 2 項規定處罰外，並命其歇業與公布其名稱及負責人姓名。（第 3 項）」次按，老人福利法第 36 條規定：「私人或團體設立老人福利機構，應向直轄市、縣（市）主管機關申請設立許可。……但小型設立且符合下列各款情形者，得免辦財團法人登記：一、不對外募捐。二、不接受補助。三、不享受租稅減免。」同法第 37 條之 1 第 1 項規定：「主管機關對未依第 36 條第 1 項規定許可設立而從事照顧服務者，應派員進入該場所檢查。受檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之文件、資料或其他協助。」是以，長照機構及老人福利機構均應向主管機關申請設立許可，且主管機對於未經許可設立之長照機構，應處以罰鍰並令其限期改善，命其歇業並公布其名稱及負責人姓名；主管機關對未依老人福利法第 36 條第 1 項規定許可設立而從事照顧服務者，應派員進入該場所檢查。

(二)本案發生經過及臺北市政府查處情形：

1、臺北市政府消防局（下稱臺北市消防局）救災指揮中心於 109 年 9 月 22 日 14 時 38 分接獲民眾報案，臺北市內湖區康寧路一段 1 樓民宅（下稱案發地址）發生火警，大湖分隊於 14 時 43 分到達現場，15 時 0 分控制火勢，15 時 7 分撲滅火勢。

2、案發地址未有依老人福利法、長期照顧服務法、護理人員法等相關法規申請設立許可作為老人福利機構或長期照顧服務機構之紀錄，該場所丁

姓負責人未合法申請立案，自行收置3名行動不便的民眾，該3名民眾急救後宣告不治。

3、案發地址之建築物土地使用分區屬第三種住宅區，領有67建（內）字第028號建造執照、68使字第0224號使用執照，原核准用途1樓為店舖與住宅、2樓為集合住宅、地下1樓為防空避難室。未有室內裝修及變更使用執照資料，無區劃變更資料可稽。

4、因案發地址未有公安申報紀錄，且因未有立案資料，臺北市消防局無列管及消防檢查紀錄。另依消防法第6條第4項前段規定，不屬於第1項[3]所定標準應設置火警自動警報設備住宅場所之管理權人，應設置住宅用火災警報器並維護之。該址於106年12月22日申請補助安裝住宅用火災警報器（當時為民宅），並安裝於1樓室內天花板，火災當下正常運作，惟住民臥病在床無法自力避難。

（三）臺北市政府對於未立案機構通報及查處情形：1999臺北市民當家熱線（下稱1999熱線），依據「臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」及「臺北市單一陳情系統作業程序」，訂有陳情服務標準作業流程，當接獲民眾來電反映之事項涉及行政程序法所界定之陳情範疇時，經告知相關規定及探詢民眾意願後，可協助成立陳情案件，而為便於處理機關對案件內容不明確或有疑義時，得適時聯絡釐清，於成案時均須請民眾提供真實姓名及聯絡電話，若資料不實者其案件則將予存參。若民眾

[3] 消防法第6條第1項：「本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之」。

通報案件為緊急類型之案件，危及民眾生命財產人身安全等[4]，無論民眾有無提供姓名及電話，皆會為民眾立案。而對於接獲未立案機構之檢舉或通報，臺北市政府社會局（下稱臺北市社會局）與衛生局（下稱臺北市衛生局）之分工如下：

1、臺北市社會局：訂有未立案老人安養暨長期照顧機構之處理流程圖，如接獲未立案機構之檢舉或通報，將視需要發文會同相關局處現場會勘及蒐證，針對違法者開立罰緩處分並持續追蹤列管。

2、臺北市衛生局：接獲民眾舉報或相關來源通報後，依「稽查不合格場所追蹤管理流程」辦理，稽查人員執行場所檢查結果不合格，依護理人員法、醫療法等相關法規辦理，至複查合格方解除列管。

(四)然自 106 年 1 月 26 日長期照顧服務法修正通過後，住宿式長照機構之設立、管理等業務，由臺北市衛生局主管，1999 熱線卻未能更新資料，而於里長第一次致電詢問時，未能正確轉接業務單位。此據臺北市政府查復略以：「本案火災發生前，內湖區公所紫雲里辦公處夏里長因曾接獲里民反映，案發地址未掛養護中心招牌，疑似有行動不便之老人在內接受照護，夏里長遂於 108 年 8 月 7 日及同年 9 月 2 日撥打 1999 專線詢問，第 1 次致電內容：夏里長表示住家附近新承租的房子疑似有未立案安養中心，話務人員告知可協助立案，里長表示只是想詢問哪個單位可協助，話務人員依標準作業流程查詢業務分機為臺北市社會局，告知里長分機號碼並協助轉接，因當時係中午午休時間，轉接不成功，里

[4] 如：瓦斯洩漏、失火、搶劫、公共設施設置不當等。

長表示稍後會再自行撥打；第 2 次致電內容：夏里長表示要轉臺北市衛生局長期照護科確認一個長照機構是否有立案，經話務人員確認里長僅係要先詢問，後續才決定是否檢舉處理，話務人員依標準作業流程查詢業務分機及詢問單位後，協助轉接臺北市衛生局」等內容，在卷可稽。

(五)再查，臺北市衛生局於 108 年 9 月 17 日派員至現場訪查，當時現場為民宅且鐵門深鎖，敲門無人回應，連絡當地警局派員協助，偕同警方及里長到場後，敲門也無人回應。臺北市政府稱因現場並未發現違法事證及急迫危害情形，且本案陳情人（即里長）要求話務中心不錄案，因此未成案且無紀錄留存，後續亦未再收到相關通報，未再行複查，已請當地派出所加強巡邏等云云。惟夏里長於短短不到 1 個月即通報 2 次，進線內容重點均係確認本案發生火災地點是否為立案之長照或安養機構，顯見其身為基層公職人員，於接獲里民反映事項，已進行處理及查報。然而，臺北市政府因長期照顧服務法於 106 年 1 月 26 日修正公布，將依長期照顧服務法設立之長照機構與依老人福利法設立之老人福利機構，分由該府衛生局及社會局管轄，對於疑似非法容留老人或未立案機構，前端檢舉案件初篩作業與後端聯合查處作為，未進行勾稽整合，通報案件轉由權責單位進一步稽查後，又缺乏橫向聯繫及追蹤管理機制。再者，臺北市黃副市長珊珊於接受本院詢問時表示：「丁姓負責人都是從後門出入，前面無法查覺有無營業狀況，也沒有什麼聲音，鐵門全部都是封死，都不從正門進出。管區的部分以前會查戶口，警政署賦予責任主要以維護治安為主，……」，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未

盡周延、訪視查核管理作業草率且缺乏警覺性，致未能發現本案里長實已通報2次，錯失查核未立案機構之契機，實有違失。對此，臺北市政府查復資料及該市黃副市長珊珊接受本院詢問時均坦承：「臺北市衛生局依『稽查不合格場所追蹤管理流程』程序派員至現場檢查，查核結果未發現違法事證，後續未再行追蹤，檢討原因係稽查步驟不夠完整」、「里長通報第2次轉到衛生局，同仁有記載下來後，衛生局親赴現場查看，因為沒有辦法進去，後續同仁並未再追蹤，這在工作案件紀錄有看到……」、「衛生局與社會局以後是聯合稽查，單一窗口通報到衛生局，再會同社會局、警察局、民政局到現場查核，日後接到民眾通報後都是依新的標準作業流程處理。」等內容在卷可稽。

(六)依據臺北市政府事後檢討：臺北市衛生局因稽查流程不夠完整，後續未再追蹤，簡任技正及長期照護科科長各記申誡1次。另於109年9月28日訂定「臺北市接獲檢舉疑似非法容留老人案件處理流程」，建立單一窗口受理通報，主動發掘未立案機構及網路媒體、輿情之主動監控，加強查察，並以聯合稽查案件管理系統派案，進行跨單位聯合稽查，持續列管追蹤：

1、接獲檢舉案件後，依「民眾來電檢舉疑似非法容留老人1999 QA 初篩案件」進行篩選，確認為疑似非法容留老人案件，由臺北市衛生局錄案並登錄於系統，請各機關依照主管業務確認檢舉事證，由臺北市衛生局、社會局、民政局及警察局聯合稽查。

2、若受檢者拒絕受檢或若有即時處置之必要，則依行政執行法或老人福利法第37之1條規定進入

場所檢查，確認違法樣態，若有具體事證，於稽查報告詳實記錄，並逕依主管法規辦理裁處。

3、未遇受檢者亦應於稽查報告詳實登載，並列管 3 個月，若涉及相關局處，各局處依權責追蹤 3 個月，並回復檢舉人辦理情形及解除列管，後續進行相關統計分析。

4、臺北市政府表示，不論民眾透過「HELLO TAIPEI 臺北市單一陳情系統」（下稱單一陳情系統），或由 1999 熱線協助立案，其案件皆統一登錄於單一陳情系統，並由系統將案件派送至權責機關辦理及回復，機關辦理結果民眾亦可於單一陳情系統逕行查詢。

5、至於本案未立案機構丁姓負責人[5]，臺北市衛生局以違反長期照顧服務法第 23 條，依同法 47 條處新臺幣（下同）10 萬元罰鍰，並公布其負責人姓名。另丁姓負責人涉及留置無生活自理能力之老人及身心障礙者獨處於易發生危險或傷害之環境[6]，臺北市社會局以違反老人福利法第 51 條第 5 款及身心障礙者權益保障法第 75 條第 4 款規定，分別裁處罰鍰 15 萬元及 6 萬元整，並公告其姓名。

（七）綜上，臺北市內湖區康寧路一段民宅之未立案機構於 109 年 9 月 22 日發生大火，造成 3 名長者不治。火災前該區里長曾於 108 年 8 月及 9 月間，2 次致電 1999 臺北市民當家熱線，詢問火災發生地點是否為立案之長照機構，該府話務中心第 1 次協助轉

[5] 臺灣士林地方檢察署於 110 年 4 月 26 日偵查終結，依過失於死罪起訴。（資料來源：https://www.slc.moj.gov.tw/293537/293550/293552/）

[6] 據臺北市消防局 109 年 10 月 21 日火災原因調查鑑定書，案址主要照顧人員為丁姓負責人及其丈夫。因丁姓負責人、其丈夫及女兒於 109 年 9 月 22 日約 13 時 30 分至勞工保險局，爰火災當下未有照顧人員在場。

接臺北市政府社會局，因中午休息時間，而未能接通；第 2 次轉接臺北市政府衛生局後，該局雖曾派員查訪，卻因現場無違法事證或緊急急迫事件，並推稱因里長要求話務中心不錄案，故未成案且無紀錄留存。臺北市政府衛生局於現場查訪後亦未持續追蹤複查，確認該址是否為立案機構，足證該府對於未立案機構之通報處理流程未盡周延，且訪視查核管理作業草率，警覺性不足，錯失及時發現並查處未立案機構之契機，之後雖然亡羊補牢，建立查核機制，卻已造成 3 名長者死亡，實有違失。

二、本案火災中 2 名死者原為臺北市私立佑呈老人長期照顧中心（養護型）機構住民，具有社會福利低收入戶身分且領有政府補助，然臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；甚且，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，置其於有居住安全危害並損及其受照顧之權益，核有違失。

(一)按老人福利法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛福部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣市政府。」同法第36條第5項規定：「第1項申請設立許可之要件、申請程序、審核期限、審查基準、許可證書之核發、撤銷與廢止許可、停業、停辦、歇業與復業、擴充與縮減、遷移、財務收支處理、督導管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」同法第50條第1項規定：「私立老人福利機構停辦、停業、歇業、解散、經撤銷或廢止許可時，對於其收容之服務對象應即予以適當安置；其無法安置時，由主管機關協助安置，機構應予配合；不予配合者，強制實施之，並處新臺

幣6萬元以上30萬元以下罰鍰；必要時，得予接管。」再依私立老人福利機構設立許可及管理辦法第17條規定：「私立老人福利機構歇業或解散時，應於1個月前檢具申請書敘明理由、現有收容老人安置計畫及日期，報主管機關許可。」是以，老人福利機構歇業，應於1個月前檢具申請書敘明理由、現有收容老人安置計畫及日期，報主管機關許可。

(二)本案發生火災之未立案機構，丁姓負責人前經申請及核准設立之機構：

1、丁姓負責人於106年5月承接經營臺北市私立佑呈老人長期照顧中心（養護型）（下稱佑呈長照中心），地址位於內湖區成功路二段，核定床位數為19床。

2、另佑呈長照中心前身係88年6月15日依老人福利法設立之「臺北市私立展欣老人養護所」（下稱展欣老人養護所），展欣老人養護所103年至106年期間，以原負責人業務繁忙為由，申請變更負責人計3次，經臺北市政府社會局審查書面資料及函詢其他縣市查詢負責人違規紀錄，並進行現場會勘後，均同意更換負責人。

3、展欣老人養護所與更名暨變更負責人後之佑呈長照中心，係位於臺北市內湖區成功路二段。

4、106年4月27日展欣老人養護所再次向臺北市社會局申請變更負責人暨更名為佑呈長照中心，將機構轉讓予丁姓負責人繼續經營。

5、丁姓負責人於108年7月15日向臺北市社會局提出申請於108年8月10日歇業，並提供當時13名在院住民之安置計畫。該局於108年8月12日現場勘查確認皆已清空，爰於108年8月19日發函同意佑呈長照中心歇業。

(三)經查，臺北市社會局未訂有相關老人福利機構歇業後所提安置計畫之追蹤機制，而於本案火災發生後，始追蹤該13名住民去向，發現9名長者亡故（含本次火災劉姓及莊姓2名死者），1名住院，另2名返家。按佑呈長照中心歇業時原有13名住民之安置計畫，4名轉介其他機構，其餘9名皆預計由家屬帶回，包括2名中度、極重度身心障礙者，且均具有低收入戶身分，為臺北市社會局核准收容補助對象。由於接受機構照顧之中度、極重度身心障礙住民，其照顧需求勢必須要較多照顧資源，如由家屬帶回照顧，其所需之照顧服務及資源是否足夠讓其獲得妥適之照顧，亦或家屬後續仍須機構照顧等服務，主管機關若未持續追蹤安置計畫執行情形，如何知悉歇業機構之原有住民皆依安置計畫獲得適當之安置與照顧，確有疑慮。再者，據臺北市社會局歇業會勘訪查紀錄略以：「1.現場工作人員及長者均已淨空。2.現場設備，寢室已淨空、大廳（護理站、物品）皆已淨空、戶外大門招牌已拆除、樓梯（扶手）已淨空，查核人員與負責人並在紀錄上簽名。」顯見該局現場會勘僅係確認原址清空、無從事照顧老人事實，並未追蹤住民安置計畫執行情形，確認住民是否獲得妥適安置。對此，臺北市政府辯稱，佑呈長照中心當時依規定提供住民安置計畫，且該機構未反映13名住民需臺北市社會局協助安置，經該局現場檢視，住民及設備確實清空，爰同意歇業等云云。惟查本次火災2名死者確實原為佑呈長照中心之住民，當時安置計畫預計由家屬帶回，卻在本案發生後，臺北市社會局清查後始發現其入住於未立案機構，此有該府詢問查復資料：「臺北市社會局前未訂有老人福利機構歇業追蹤相關機制，為避

免類似情事發生，該局業已訂定老人福利機構歇業處理流程，後續歇業機構審核，也將依相關規定辦理。」在卷可證。是以，臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能確保機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧，實有怠失。

(四)再查，本案劉姓、莊姓2名死者具有低收入戶福利身分且領有政府補助。依據臺北市低收入戶生活扶助及低收入戶、中低收入戶調查及審核作業規定第2點第1項，區公所負責受理低收入戶申請案件，並交由里幹事訪視及個案調查。每年定期舉辦低收入戶總清查，每兩年辦理一次低收入戶訪視。依訪視調查結果，實際居住臺北市者，由區公所續辦低收入戶財稅審查；訪視異常案件（含訪視未遇、居所不明、訪視3次未遇、住居所明顯不適合居住），由區公所函報臺北市社會局辦理低收入戶資格註銷或駁回。復依臺北市政府查復，本案劉姓個案於108年總清查時，區公所有親訪到個案，經審查符合低收入戶資格；莊姓個案為區公所訪視異常（居所不明），但未通報臺北市社會局，致未即時註銷低收入戶資格，已檢討加強低收入戶審查檢核及通報機制。

(五)據社會救助法相關規定[7]，生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。地方主管機關應經常派員訪視、關懷受生活扶助者之生活情形，

[7] 社會救助法第11條第1項：「生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。」同法第14條：「直轄市及縣（市）主管機關應經常派員訪視、關懷受生活扶助者之生活情形，並提供必要之協助及輔導；其收入或資產增減者，應調整其扶助等級或停止扶助；其生活寬裕與低收入戶、中低收入戶顯不相當者，或扶養義務人已能履行扶養義務者，亦同。」

並提供必要之協助及輔導，並依其收入或資產增減情形，調整扶助等級或停止扶助。是以，主管機關對於接受扶助之個案，除給予現金給付外，應透過訪視瞭解其所需之服務類型，並依實際情況調整或停止扶助，此係立法者課予主管機關之責任與義務。揆諸上述，本案其中2名死者原為立案機構之住民，具有低收入戶社會福利身分，主管機關理應掌握其接受補助及安置情形，然臺北市政府卻於本案火災發生後，經追蹤始發現該2人入住於未立案機構，顯見該府對於機構歇業後，因未訂有追蹤機制，而具有社會福利身分之住民後續安置狀況，其生活扶助應訪視、關懷其生活情形，以及低收入戶審查檢核等機制，均有未落實執行及未盡周延之處。對此，臺北市政府於接受本院詢問時亦坦承：「之前在機構，歇業後追蹤不夠確實，確定清空結案沒有確認後續，如：老人是否確定回家或機構。以後會確實查訪，依老人福利機構歇業處理流程辦理。」「（本案身故）長者是列冊的低收入戶，而不是列冊的獨老，他本來是在機構，住機構並不會加以註記，這部分我們有檢討。」等語可證。

（六）本案發生後，臺北市政府業已懲處相關違失人員，包括內湖區公所承辦人員因辦理108年低收入戶總清查時，未依規定即時註銷莊姓個案低收入戶資格，記申誡2次；該公所社會課課長因督導不周，記申誡1次。另臺北市社會局部分，因老人福利機構歇業審查流程未臻完備，時任老人福利科科長督導不力，記申誡1次；社會工作科科長未盡督導之責，致未即時落實低收入戶獨居長者之關懷訪視，記申誡1次。至於其他檢討改進作為包括：

1、臺北市社會局於本事件發生後即於109年9月23日

至28日，清查近5年歇業之老人福利機構共計12家，原址複查現況業已變更用途或重新裝修，確未有照顧情形。另查歇業住民人數共計203人，計有86名業已亡故，111名安置於合法立案機構，6名家屬帶回。該局並訂定老人福利機構歇業處理流程，歇業機構1年內至少原址複查及追蹤住民2次：

（1）除原審查住民安置情形及現場會勘確認原址清空，無從事照顧老人事實之流程外，未來針對機構陳報之住民安置名冊勾稽比對，建立通報轉介標準，依據住民之福利身分及是否有家屬提供後續照顧分別處理。

（2）有家屬者，聯繫並確認家屬照顧計畫及提供照顧資源諮詢，有困難則協助轉介安置；無家屬之住民協助優先轉介機構並追蹤照顧情形，如返回社區居住，低收入戶或中低收入戶派訪實居情形、恢復補助，符合獨居長者身分依規定關懷訪視及結合長期照顧資源。

（3）歇業3個月內機構原址第1次複查，歇業1年內機構原址第2次複查，歇業2至5年內，每年複查1次，皆無違規收住老人始結案。

2、低收入戶調查及審查作業改進作為：

（1）訂定總清查訪視作業機制：各區公所進行低收入戶及中低收入戶年度總清查訪視作業前，加強教育訓練，除查核實居，續辦案件審查外，如發現長者獨居或居住於未立案機構時，應立即請里幹事予以通報立案；如遇特殊個案（住居所不明、訪視3次未遇、住居所明顯不適合居住等），承辦人應立即發函註銷，再由社會

局複審[8]。

（2）低收入戶0-2類單一口長者專案訪視：109年各區公所里幹事配合臺北市社會局辦理低收入戶0-2類單一口長者專案訪視，查核其實際居住情形，關懷福利需求，並予以轉介服務，如發現長者獨居或居住於未立案安養護機構時，應立即予以通報立案[9]。

（3）單一口身心障礙者、65歲以上長者家戶，如為委託代辦申請（含新申請案、申復案）臺北市低收入戶、中低收入戶，委託人以「直系/旁系血親、立案機構人員、鄰/里長、社會工作人員」為原則，如有特殊情事需由其他人員代辦者，請派員訪視確認申請人之居住情形及檢核通報需求。

（4）針對低收入戶新通過案，戶內凡有65歲以上長者、12歲以下兒童之家戶，逐案通報社會局各區社福中心辦理訪視評估。

（七）綜上，本案火災中2名死者原為臺北市私立佑呈老人長期照顧中心（養護型）機構住民，具有社會福利低收入戶身分且領有政府補助，然臺北市政府對於老人福利機構歇業後未訂有相關追蹤機制，致未能追蹤機構住民依安置計畫執行，以獲得妥適之照顧；甚且，臺北市內湖區公所亦未落實執行低收入戶總清查作業，未及時發現歇業機構住民入住於未立案機構，置其於有居住安全危害並損及其受照顧

[8] 審核流程加強分層檢核：總清查區公所初審函報社會局之應備文件，增列總清查訪視情形檢核表，以供區公所函報前再次檢核使用，俾利核稿人員再次檢閱。

[9] 加強訪視通報機制：為完備訪視通報機制，針對低收入戶、中低收入戶單一口身心障礙者、65歲以上長者之家戶訪視，加強訪視人員辦理以下檢核、通報事項：(1)受訪對象須為本人、直系/旁系血親、立案機構人員。(2)獨居長者，應通報社會局列冊。(3)疑似居住於未立案機構，應通報衛生局查核。

之權益，核有違失。

三、本案臺北市內湖區未立案長照機構發生大火致住民身亡之憾事，顯示地方主管機關執行未立案長照機構通報查察及建立歇業機構住民追蹤安置作業均有未盡確實情形。衛福部應以本案為鑑，督促地方政府建置未立案長照機構通報查處機制，落實機構歇業後，住民追蹤安置情形，並於長期照顧服務法修法完成後，持續督導地方政府落實執行轄內未立案長照機構稽查作為，避免憾事再生。

(一)按老人福利法第 36 條、第 37 條之 1、第 45 條，以及長期照顧服務法第 23 條、第 47 條規定，提供老人住宿或長期照顧服務之機構（以下統稱長照機構），均應向主管機關申請設立許可，已如前述。是以，為保障民眾入住機構之安全及受照顧之權益，地方政府應依法主動查察轄內是否有未立案長照機構，針對主動查核發現、申訴、檢舉或通報轄內未立案長照機構，如調查屬實者，即依據長期照顧服務法第 47 條規定辦理。另未經許可設立為長照機構，提供長照服務者，除依該條前二項規定處罰外，並命其歇業與公布其名稱及負責人姓名。

(二)由上可知，為保障民眾受照顧之權益，各地方政府於受理及處理轄內未立案長照機構時，應將申訴、檢舉或通報未立案長照機構之受理管道保持暢通，如有接獲未立案長照機構之申訴、檢舉或通報，應於受理後，視轄內各行政機關為一體，立即啟動調查及處理，勿延宕相關查核作業或流程；並應加強宣導轄內民眾如有長照需求時，選擇使用合法立案之長照機構資源。然而本案臺北市內湖區未立案長照機構發生大火致住民身亡之憾事，凸顯地方主管

機關執行未立案長照機構通報查察及建立歇業機構住民追蹤安置作業，均有未盡確實情形。

(三)衛福部表示，為協助地方政府健全老人福利機構歇業及住民安置計畫作業程序，及早發現未被妥適安置情形，並及時妥善處理及採取必要措施，以保障老人受照顧之權益，社家署已於 109 年 12 月 18 日邀集各縣市政府研商「私立老人福利機構歇業及服務對象安置追蹤處理流程圖（範本）」，並請各縣市政府參酌上開範本，依實務作業情形儘速訂定處理流程。並持續追蹤 107 年至 109 申請歇業之老人福利機構及護理之家，對於住民安置現況進行全面性普查，截至 110 年 3 月底止，各縣市歇業機構個案後續安置計畫執行情形，其中老人福利機構部分，共有 3 縣市計 14 家機構未完成查核，其他縣市均回復無異常或無歇業機構；護理之家部分，僅臺北市 1 家歇業機構，發現家屬帶回的住民並非在住家，而是在他處民宅（該址非為立案機構），該府已約談待裁處。其他縣市均回復無異常或無歇業機構。

(四)至於相關法規修正及適用情形，長期照顧服務法業於 104 年 6 月 3 日公布，並於 106 年 6 月 3 日施行，爰地方主管機關應依該法查處未經許可提供機構住宿式長期照顧服務，並依法予以裁處。另考量地方政府實務之需，老人福利法亦於 109 年 5 月 27 日修正公布，針對未立案老人福利機構（安養型）部分，增訂第 37 條之 1 規定。另未立案老人福利機構（安養型）對收容老人如有疏忽、虐待、妨害自由、傷害等情事或致服務對象死亡者，應依老人福利法第 48 條第 5 項規定辦理，以加強主管機關對未立案機構管理作為，遏止不當照顧情事之發生。上述關於長期照顧服務法及老人福利法之適用，衛福部

已分於 106 年 9 月 19 日及 109 年 10 月 8 日函予地方政府說明。

(五)針對未立案老人福利機構查核作業程序，衛福部亦訂有「未立案老人福利機構檢查、輔導及監督措施指引」，督促地方政府消防、建管、勞工及警政等單位組成跨局處未立案老人福利機構輔導檢查小組。各地方政府對未立案機構輔導及查察情形按季追蹤及函報社家署。相關清查情形已納入社會福利績效考核指標。此外，該部已於 109 年 9 月 30 日函請各地方政府加強稽查及儘速啟動未立案長照機構查核作為並回報查核計畫，截至 109 年 12 月底，各縣市皆已回復該轄未立案長照機構查核方式或計畫。據各縣市所提資料，多包含制定年度作業期程（如每月、每季至每半年等），請鄉鎮區公所、村里長及警察局等地方第一線單位協助清查或通報有無未立案長照機構處所原址復業、未立案長照機構提供住宿式服務等情事。同時，針對第一線單位或民眾通報未長照立案機構提供長照服務情形，各縣市多有訂定通報處理流程，以作為地方主管機關（如社政、衛政、消防、建管、警政等各目的事業主管機關）之聯合稽查機制，未來如再遇有民眾或里長通報，立即啟動通報查處流程。

(六)然而，未立案長照機構因違法經營，實務上常見業者低調隱密經營、躲避查緝等，為保障民眾受照顧之權益與品質，地方政府可善用社區基層人力，透過教育訓練協助其判別並提高警覺性，進而協助發掘、通報未立案長照機構。又，本案調查時，老人福利法已賦予主管機關派員進入該場所檢查之依據，長期照顧服務法尚未有相關進入該場所檢查之依據，實不利提升主管機關查核未立案機構之效率

。對此，衛福部已擬具該法修正草案，明定未立案長照機構違法樣態及罰則，其中新增修正條文第39條之1，明定主管機關對於未依規定許可設立而提供長照服務者，應派員進入該場所檢查。受檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之文件、資料或其他協助。此修正草案已於110年4月1日經行政院院會通過，立法院於同年5月18日三讀通過，並於同年6月9日公布施行，惟仍有待中央與地方主管機關共同落實執行，以杜絕非法長照機構，保障長照服務使用者之權益。

(七)綜上，本案臺北市內湖區未立案長照機構發生大火致住民身亡之憾事，顯示地方主管機關執行未立案長照機構通報查察及建立歇業機構住民追蹤安置作業均有未盡確實情形。衛福部應以本案為鑑，督促地方政府建置未立案長照機構通報查處機制，落實長照機構歇業後，住民追蹤安置情形，並於長期照顧服務法修法完成後，持續督導地方政府落實執行轄內未立案長照機構稽查作為，避免憾事再生。

四、隨著人口高齡化及家庭結構改變等趨勢，長期照顧需求人數也持續增加，國內雖已推出長期照顧十年計畫2.0計畫因應，提供支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務。然據衛福部推估國內需長照住宿需求人數約13萬2,480人，截至109年12月底止，以全國各地方政府已設立之住宿式長照機構資源總供給床數為10萬9,040床，仍有約2.34萬床之缺口數，現有居家、社區服務是否能符合民眾及其家庭之照顧需求，仍有疑慮。衛福部應持續檢視長照資源布建與配置並滾動式修正，務使真正需要機構照顧服務之民眾及家庭，能獲得妥適之照顧服務。

(一)我國早於82年成為高齡化社會[10]，至107年轉為高齡社會[11]，據國家發展委員會推估將於114年進入超高齡社會[12][13]，且總人口數於109年開始呈現負成長，顯示幼年人口下降，老年人口快速成長，相對失能人口也將大幅增長，未來民眾使用住宿式長照機構服務之需求勢必持續增加。行政院已於106年12月核定長期照顧十年計畫2.0[14]（下稱長照2.0計畫），提供從支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務，建立以社區為基礎之長照服務體系。長照2.0計畫內容包含擴大服務對象、增加長照服務項目、推動長照給付及支付制度，擴大並穩定長照財源及持續長照服務人力發展。至於未達失能、衰弱及亞健康程度之老人，衛福部賡續配合住宅法主管機關內政部規劃推動只租不賣之銀髮友善住宅，鼓勵民間興建並於建物規劃時納入長照服務相關設施、空間之元素，提供各階段健康、亞健康、衰老及失能居民共同居住連續性照顧之社區，以符合全年齡人口（包含失能者）之居住需求。然據衛福部推估長照失能人口(扣除衰弱老人及失智未失能者)66萬2,401人，而長照住宿需求人數推估約13萬2,480人，惟截至109年12月底，全國各地方政府已設立之住宿式長照機構資源數總計1,662家，總供給床數為10萬9,040床，可知住宿式機構尚有約2.34萬床之缺口。

(二)由於長期照顧服務法於106年6月3日施行後，欲提

---

[10] 65 歲以上人口占總人口比率達 7%。
[11] 65 歲以上人口占總人口比率達 14%。
[12] 65 歲以上人口占總人口比率達 20%。
[13] 國家發展委員會「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」。資料來源：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=695E69E28C6AC7F3
[14] 長期照顧十年計畫 2.0 係發展以居家式、社區式為基礎之服務體系為目標。

供身心失能者全日型24小時之住宿服務者，皆應依該法相關規定設立，並申請許可。至於老人福利機構如不涉及擴床或遷移情事，得續以老人福利法相關規定持續提供住宿服務[15]，並無須強制轉型為長照機構，已如前述。然而住宿式機構之設立涉及土地取得、房屋租金等條件，且依長期照顧服務法應成立長期照顧機構法人，須依其規模具備一定之必要財產之規定[16]。又為確保照顧品質，政府對於住宿式機構之照顧人力比例亦定有要求，截至109年12月底止，依長期照顧服務法設立之住宿式長照機構僅13家，其中由老人福利機構轉型者計有4家。復以，長期照顧服務法施行後，原依據老人福利機構設立標準第7條第2項設立之小型長期照顧機構、安養機構歷年機構數量、可供入住及實際入住人數變化情形觀之，107年至109年間，長期照顧型機構由42家減少至38家，實際入住人數由1,398人上升至1,436人，養護型機構由919家減少至901家，實際入住人數由31,772人上升至34,060人，機構家數持續減少，但實際入住人數卻持續上升，足見民眾確實有使用機構住宿式照顧服務之需求，倘合法機構數量持續減少，勢必將增加其選擇未立案機構之風險。

[15] 長期照顧服務法第 22 條第 3 項、第 62 條規定。

[16] 長期照顧服務機構法人必要之財產第 2 點規定：「長期照顧服務機構法人（以下稱長照機構法人），其必要之財產以淨值計列，並應符合下列規定：（一）由中央主管機關管理及監督者，不得低於新臺幣 3 千萬元；由直轄市、縣（市）主管機關管理及監督者，不得低於新臺幣 1 千萬元。（二）長照機構法人設立有提供機構住宿式服務之長期照顧服務機構（以下稱住宿式長照機構），床數達 100 床者，每增加 1 床，應再增加新臺幣 10 萬元之財產。」第 5 點規定：「第 2 點及前點所稱財產，於新設之長照機構法人，以現金、不動產或國內上市櫃公司股票、公司債及政府債券為限。」

表1　長期照顧服務法施行後，原依據老人福利機構設立標準第7條第2項設立之小型長期照顧機構、安養機構歷年機構數量、可供入住及實際入住人數統計表

單位：家/人

年度	長期照護型			養護型			失智照顧型			安養機構		
	機構數量	可供入住人數	實際入住人數	機構數量	可供入住人數	實際入住人數	機構數量	可供入住人數	實際入住人數	機構數量	可供入住人數	實際入住人數
106年底	42	1,599	1,359	920	37,846	30,850	0	0	0	0	0	0
107年底	42	1,611	1,398	919	38,140	31,772	0	0	0	0	0	0
108年底	40	1,602	1,345	914	38,105	33,075	0	0	0	0	0	0
109年底	38	1,563	1,436	901	37,641	34,060	0	0	0	1	37	37

資料來源：衛福部統計處。

(三)又，地方政府於推動轄內住宿型長照機構，因面臨諸多困境，以本次臺北市未立案長照機構發生大火為例，臺北市政府表示其遭遇之困境、相關因應作為及建議如下：

1、遭遇之困境：

（1）因臺北市土地取得不易，房屋土地租金昂貴，照顧人力不易聘請及留任，以致臺北市住宿機構經營成本較高。

（2）按衛福部基於住宿式長照機構之住民，為全日接受照護之失能者，屬弱勢群體，住宿型長照機構需以法人型態設立[17]，規範財產淨值至少1千萬元[18]，相對於自然人，可強化公共管理、資訊透明，提升住民權益保障，維持穩定經營永續發展，惟民間機構設立困難。

[17]長期照顧服務法於106年6月3日施行，依據該法第22條規定，設有機構住宿式服務之長照機構，應以財團法人或社團法人設立之。

[18]同註16。

（3）衛福部於107年間才陸續公布長期照顧服務機構法人條例及相關子法規與公告長照機構法人設立相關流程及必要文件之範本，該府皆依衛福部公告作業流程及必要文件受理。

（4）102年臺南北門護理之家火災事件後，一般護理之家等住宿式機構設立之消防及建築相關法規修改趨嚴，住宿式長期照顧機構需配合相關法規設置，所需成本增加。

（5）住宿式長照機構屬鄰避設施，較難取得當地居民支持，設置地點難尋。

2、相關因應作為、後續規劃及建議：

（1）持續布建住宿式長照機構，於臺北市長期照顧委員會下設「設施、環境資源建置組」，整合臺北市政府相關局處資源，共同盤點市有閒置、未利用房地、校園餘裕空間或於社會住宅基地提供長照服務設施，積極就國中、小閒置用地進行再活化轉型住宿式長照機構，並參與臺北市公劃都市更新地區獎勵容積捐贈布建。另成立府級住宿式長照機構專案小組：主責臺北市住宿式長照機構規劃，追蹤方案進度、遭遇困難點以及需跨局處協調事項。

（2）鼓勵民間投資興建並輔導申請籌設為主，簡化住宿式機構申辦流程，及輔導民間參與長照機構設置。並研議放寬「臺北市土地使用分區管制自治條例」：

〈1〉長照機構允許於臺北市多數住宅區及商業區土地設置，並得附條件允許於工業區、保護區及農業區設置。

〈2〉為配合臺北市政府刻正推廣長照機構設立政策，前由該府都市發展局於109年12月16日

召會，研商放寬臺北市工業區、保護區及農業區設置長照機構相關規定之可行性，並獲致共識[19]。

（3）臺北市已有8家長照法人登記，規劃住宿式長期照顧機構床位數總計774床。並已規劃於11基地建置1,128床，預計至112年將完成建置828床。另向衛福部提議將住宿式長照服務納入長照給付及支付基準補助。

（4）老人福利機構部分，協助機構申請衛福部109年度住宿式服務機構品質提升卓越計畫補助，共計8,447萬9,752元[20]。

（四）考量未來人口老化趨勢，衛福部表示，已將住宿式布建納為重點政策目標之一，以現有資源分布情形及機構設立後永續經營為目標，持續辦理獎勵布建計畫、透過公私協力加速布建進度，並以完全無住宿式機構資源之鄉鎮區為優先布建地區，盤點目前全國完全無住宿式機構資源之鄉鎮區計96個，依各鄉鎮區路網輔以大數據之高齡者、獨居等變項納入權重綜合分析評估，以共同生活圈為規劃概念，規劃為52個生活圈（區分為高、中及低之需求區域）。並優先以34個高、中需求之生活圈進行一鄉鎮一住宿之布建目標，預計於114年底完成，以滿足國人就近取得住宿式機構服務需求。至於其餘人口較少之18個低需求生活圈，規劃多元運用結合居家、社區之綜合式服務，如日間照顧、小規模多機能服務

[19] 「保護區」：考量長照機構經營之成本效益及經濟規模，擬放寬設置長照機構之基地面積條件，由 5,000 平方公尺放寬至 6,000 平方公尺。刻由臺北市都發局研議修正條文，預計於 4 月中旬辦理法規預告程序。「工業區、農業區等」：考量該分區劃設目的係以產業、農業發展為主，故不宜通案放寬土地使用管制規定，後續個案如有需求，宜循都市計畫變更程序辦理。

[20]共計 89 家機構提出申請，預計公立機構每床可補助新臺幣（下同）1 萬元、私立機構每床可補助 2 萬元。

設施、團體家屋、家庭托顧等措施替代，以滿足當地失能者實際照顧需求。具體推動策略及作為包括：

1、提升容積率獎勵，鼓勵興建：

（1）內政部訂定之都市計畫法臺灣省施行細則第32之2條規定[21]，公有土地供作長期照顧服務機構，容積得酌予提高至法定容積之1.5倍。

（2）都市計畫法第85條授權直轄市政府訂定施行細則，各直轄市政府據以依轄內都市土地使用狀況通盤訂定自治條例，部分直轄市政府（臺中市政府）業訂有私有土地供作長期照顧服務機構，得依其實際設置容積樓地板面積酌予獎勵。

2、以興建社會住宅模式，將住宿式長照機構等社會福利設施導入社區服務：如臺北市政府於南港區東明社會住宅委託財團法人臺北市私立愛愛院設立住宿式長期照顧機構，積極布建增設公辦民營長照機構，充實住宿式照顧服務量能。

3、持續辦理獎助布建計畫、透過公私協力加速布建速度：

（1）衛福部自107年陸續推動前瞻基礎建設計畫、獎助布建長照住宿式服務資源試辦計畫、獎助布建住宿式長照機構公共化資源計畫等布建計畫，目前全國已核定住宿式長照機構補助案共53案6,135床。另至109年底民間已申請設立長照法人數計106家，未來將達約17,891床。

（2）衛福部表示，透過公私協力進行布建，連同現有床位數10,9040床，截至109年底總計可達13,3066床（即10,9040床+6,135床+17,891床）

[21] 都市計畫法臺灣省施行細則第32之2條規定：「公有土地供作老人活動設施、長期照顧服務機構、公立幼兒園及非營利幼兒園、公共托育設施及社會住宅使用者，其容積得酌予提高至法定容積之1.5倍，經都市計畫變更程序者得再酌予提高。但不得超過法定容積之2倍。」

之資源挹注。

4、結合行政部門盤點並活用公有閒置空間：

（1）衛福部已請教育部及內政部營建署，就設有長照相關科系之各級學校或國有土地等，盤點適宜設置住宿式長照機構之閒置空間。

（2）內政部並於109年12月起，陸續提供嘉義縣、雲林縣、屏東縣、苗栗縣、新竹縣、南投縣等計13縣市之土地清冊，衛福部已函請各縣市政府評估，並鼓勵該府評估可行即可提出相關獎助布建申請。

由上可知，衛福部雖稱長照住宿式機構資源於109年底總計可達133,066床，惟其中尚有約2.4萬床仍僅止於相關計畫「已核定」或民間「已申請」之階段，後續仍有待該部持續推動與布建。

（五）另為提高民眾選擇立案機構之照顧服務，並緩解使用機構者及其家屬照顧及經濟負擔，在住民部分，現已有長期照顧特別扣除額之稅賦優惠[22]及住宿式服務機構使用者補助方案等，透過稅賦減免及專案補助方式協助減輕民眾照顧及經濟負擔。並透過公開最新資訊於政府網站以利民眾即時查詢，例如建置「1966長照服務專線」、「長照服務資源地理地圖（LTC-GIS）」等，提供民眾便利且即時長照服務資源查詢服務，衛福部並督請地方政府辦理不定期稽查，對於未依規定申請設立許可而提供長照服務之未立案長照機構即時公布其名稱及負責人姓名於公開網站上，以有效遏止未立案長照機構，並保障

[22] 財政部108年7月24日修正公布「所得稅法」第17條，增訂長期照顧特別扣除額，每人每年定額扣除12萬元，自108年1月1日起符合聘僱外籍家庭看護工、長照失能等級第2至8級且使用長照給付及支付基準服務、入住住宿式服務機構達90天，以及在家自行照顧等資格者皆適用。

民眾選擇機構之權益。另住宿式長照機構之服務對象多為中重度身心失能者，對於緊急災難事件，屬避難弱勢族群，為保障渠等機構服務對象之生命安全，衛福部公告「強化長期照顧機構公共安全推動方案」[23]獎補助老人福利機構和護理之家消防設備與公安維修，獎補助項目包括公共安全修繕費（電路設施汰換、寢室隔間與樓板密接整修）及公共安全設施設備費（119火災通報裝置、自動撒水設備），鼓勵既有機構積極修繕公共安全相關設施設備，以保障機構服務對象之權益。

（六）由於長照2.0計畫，建立以社區為基礎之長照服務體系，透過社區整體照顧服務體系，期待長者在平均壽命延長的狀態下，健康餘命亦能延長，縮減臥床的時間。是以，政府長照資源布建，除於缺乏住宿式長照機構之鄉鎮，鼓勵各地方政府自行興建或獎勵民間機構利用公有閒置空間申辦住宿式長照機構外，仍應兼顧前端預防醫學、減少民眾臥床時間之資源配置與布建，持續檢視資源布建與配置情形，並進行滾動式修正，以實現在地老化原則，讓民眾在熟悉的環境安心享受老年生活，也能減輕家庭照顧者負擔。

（七）綜上，隨著人口高齡化及家庭結構改變等趨勢，長期照顧需求人數也持續增加，國內雖已推出長期照顧十年計畫2.0計畫因應，提供支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務。然據衛福部推估國內需長照住宿需求人數約13萬2,480人，截至109年12月底止，以全國各地方政府已設立之住宿式長照機構資源總供給床數為10萬9,040床，仍有約2.34

[23] 行政院106年12月26日核定。

萬床之缺口數，現有居家、社區服務是否能符合民眾及其家庭之照顧需求，仍有疑慮。衛福部應持續檢視長照資源布建與配置並滾動式修正，務使真正需要機構照顧服務之民眾及家庭，能獲得妥適之照顧服務。

參、處理辦法：

一、調查意見一、二，糾正臺北市政府。

二、調查意見三、四，函衛生福利部檢討改進見復。

三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。

四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：王幼玲、蘇麗瓊、蔡崇義