

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

113年度訴字第1272號

115年1月29日辯論終結

原告 呂柏翰

呂梓瑜

洪鈺綺

共同

訴訟代理人 簡敬軒律師

被告 衛生福利部

代表人 石崇良

訴訟代理人 謝智硯律師

上列當事人間醫師法事件，原告不服行政院中華民國113年9月5日院臺訴字第1135017562號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為邱泰源，嗣於訴訟進行中已變更為石崇良，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟(本院卷第237頁)，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

被告委託台灣醫學教育學會(下稱醫教會)辦理各該年度國外醫學系及牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發作業。原告係國外牙醫學系畢業生，分別參加111年第2次、112年第2次專門職業及技術人員高等考試(下稱專技高考)牙醫師考試分階段考試第一階段考試及格，並分別向醫教會申請臨床實作訓練選配分發，該會分別函知原告111年度及112年度受理國

01 外牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發名額各為50名，依國
02 外醫學及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點(下
03 稱選配分發作業要點)第4點規定，選配分發原則為先應試及
04 格者，先予選配分發，同次應試及格者，以成績高低排序，
05 因各該年度牙醫學畢業生總收訓容額業已用罄，原告無法列
06 入該次臨床實作訓練選配分發，將依年度總收訓容額及分發
07 等候排序名單順延辦理，屆時將主動通知並寄發選配分發作
08 業予原告，無須再次提出申請。嗣被告為辦理113年度選配
09 分發作業，於113年2月2日以衛部口字第1132060132號公告
10 (下稱系爭公告)，113年度國外牙醫學系畢業生實習名額為5
11 0名。原告不服系爭公告，提起訴願，遭行政院中華民國113
12 年9月5日院臺訴字第1135017562號訴願決定駁回，遂提起本
13 件行政訴訟。

14 三、原告主張略以：

15 (一)系爭公告所依據之選配分發作業要點第2點第2項關於名額訂
16 定之規定，逾越醫師法第4條之1第3項規定授權之範圍，被
17 告以系爭公告限制原告考試權、工作權與職業選擇權，違反
18 法律保留原則：

- 19 1. 醫師法第4條之1第3項所謂「訓練容額」，依被告歷年來之
20 公告，係指國內各教學醫院可以招收實習醫學生之名額，顯
21 然由醫師法第4條之1第3項、第42條、醫師法施行細則第1條
22 之1之規定，並無法得出授權中央主管機關得依「國內醫事
23 人力供需狀況核算，逐年訂定選配分發名額」之結論。被告
24 逐年公告名額，實際影響已通過第一階段牙醫師考試人民繼
25 續應第二階段考試之權利，限制人民工作權與職業選擇權。
26 系爭公告既欠缺法律授權，違反法律保留原則，即屬逾越授
27 權之違法行政處分。
- 28 2. 被告認國內教學醫院113年得招收國外牙醫實習醫學生之量
29 能僅有50名，但依據被告歷年所公告國內教學醫院可招收牙
30 醫實習醫學生容額統計，每年可招收牙醫實習醫學生容額高
31 達280名，但國內各醫學院牙醫學系每年畢業生人數約在380

01 名上下，顯無容額不足之問題；由訴願決定可知，被告唯一
02 考量應僅有「國內醫事人力供需狀況」而已。若要確保國內
03 醫療品質的順利養成，所應採取的措施可能為透過考試制
04 度，藉由限制考試資格以及適當考試機制，篩選出適當之醫
05 療人員，或藉由提高臨床實作訓練的時數，或是採高標準檢
06 視臨床實作訓練的成果，評定成績是否及格，但絕非恣意且
07 粗糙的釋放名額，實際上侵害人民尋求以牙醫師為職業的憲
08 法上工作權。

09 (二)縱認被告得考量國內醫事人力供需狀況限制選配分發名額，
10 然系爭公告亦顯然違反不當聯結禁止原則，有顯著裁量瑕疵
11 而為濫用權力之違法處分：

12 1. 據新聞報導，近年臺灣牙醫師僅靠每年380位畢業生補足200
13 0至3000位退休人力，牙醫師執業人數與服務人口比例更存
14 在顯著之城鄉落差，可見系爭公告所考慮「考量國內醫事人
15 力供需狀況」之裁量理由並不成立，否則本應開放更多牙醫
16 人力投入市場。參酌本院111年度訴字第1292號判決，被告
17 可以衡酌國內牙醫師人力，並基於保障臨床實作教學訓練品
18 質、維護醫療市場之供需均衡、避免醫療業惡性競爭、確保
19 醫師之專業能力及醫療品質、增進國民健康、維護病患權益
20 及醫病關係等重大共益之必要舉措，其目的洵屬正當，然達
21 成的方法、手段眾多，被告卻裁量怠惰，欲圖以最簡單粗糙
22 的「總量管制」來達成上開種種行政目的，系爭公告當然具
23 備明顯易見的重大瑕疵。

24 2. 原告參加專技高考牙醫師考試分階段考試第一階段考試已經
25 合格，既然與我國牙醫系畢業生通過同樣之考試，則關於在
26 我國執業牙醫領域應具備之專業能力應不致有太多疑義。被
27 告卻以總量管控為由，限制原告臨床實作之權利，卻未對國
28 內牙醫學系畢業生有相同之限制，除已違反平等原則外，對
29 原告之限制顯亦與「維護國民健康，確保醫療品質及安全」
30 之行政目的無關，違反不當聯結禁止原則。

01 (三)我國牙醫師國家考試採二階段制，理論上應先通過國家考試
02 後，方可進入教學醫院進行臨床實習，於完成實習後進入第
03 二階段國家考試。然現行國內多數牙醫系僅要求學生修畢一
04 至五年級應修學分即可進入第六年實習，然國外牙醫學校畢
05 業生卻須先通過第一階段國家考試，並在有限名額中等待分
06 發獲准實習，僅以地區的不同作為實習門檻的差別對待，難
07 以通過平等原則之檢驗。

08 (四)聲明：訴願決定及系爭公告均撤銷。

09 四、被告答辯則以：

10 (一)系爭公告為每年臨床實作訓練選配分發名額公告，未對原告
11 臨床實作訓練選配分發產生准駁之效果，非行政處分，原告
12 提起本件訴訟欠缺權利保護必要：

13 1. 被告基於總量管制、維護實習及醫療品質等公益目的，依選
14 配分發作業要點第2點第2項規定，公告113年度臨床選配分
15 發名額，僅係對外週知113年度臨床實作訓練選分發有多少
16 名額，屬主管機關規範醫師應考資格技術性、細節性事項之
17 行政指導，非為對原告之行政處分，核屬行政程序法第165
18 條之行政指導。

19 2. 被告依據選配分發作業要點作成之系爭公告，僅係周知該年
20 度得接受持國外牙醫系學歷通過第一階段考試者進行臨床實
21 作訓練之名額，俾利醫教會協助被告辦理臨床實作訓練分發
22 事宜，係行政機關提供資訊之事實行為，並未對原告之任何
23 權利義務產生准駁之效果，實非原告所稱之一般處分。原告
24 卻逕以系爭公告為客體提起本件訴訟，核屬欠缺權利保護必
25 要，且其情形無從補正，應予駁回。

26 (二)主管機關公告容額與各教學醫院實習牙醫學生容額或提報、
27 申請名額，其作為目的及核算基準係為二事，原告所述顯有
28 違誤：

29 1. 各教學醫院實習牙醫學生容額，係依教學醫院評鑑基準，按
30 師資條件所核給得收訓實習牙醫學生之人數上限，目的在於
31 避免訓練人數過多，減損醫療及教學訓練品質。爰此，該容

01 額僅係作為各教學醫院於評鑑效期內，實習牙醫學生收訓人
02 數上限之控管基準，惟該容額無法反映各年實際臨床實作訓
03 練量能及其訓練意願。我國牙醫師歷來採總量管制措施，且
04 相較於國內牙醫學系招生名額近年來總量均為391名，持國
05 外學歷受訓之容額佔歷年總受訓人數比例非小，是就國外牙
06 醫學畢業生臨床實作訓練選配分發名額，係由被告依國內醫
07 事人力供需狀況，逐年核算並公告，故實習牙醫學生容額與
08 臨床實作訓練選配分發名額之計算依據不同，非得等同視
09 之。

- 10 2. 各教學醫院實習牙醫學生容額，係於教學醫院評鑑時，依教
11 學醫院評鑑所定師資等核算條件核給，僅代表該院於教學醫
12 院評鑑效期間，得收訓實習牙醫學生人數之上限，不足以反
13 映該院每年實際訓練量能及其收訓意願；臨床實作訓練名
14 額，則是依國內醫事人力供需核算，二者計算依據不同，自
15 無從逕依教學醫院容額之總額作為選配分發之名額。若按醫
16 院容額總和進行選配分發，於法有違，為最高行政法院112
17 年度上字第386號判決及112年度上字第389號判決所肯認。

- 18 (三)被告113年針對國外牙醫學畢業生臨床實作訓練選配制定選
19 配分發作業要點並公告選配名額，係對人民其他自由權利之
20 限制，被告依醫師法第4條之1之授權，針對國外牙醫學畢業
21 生臨床實作訓練之細節性、技術性事項所制定之相關規範，
22 實符合法律授權明確性原則及法律保留原則：

23 醫師法第1條及第4條規定已就應考資格等重要事項予以規
24 定；則其他屬於執行法律之細節性與技術性次要事項，自得
25 授權考試機關及業務主管機關發布命令為之補充(司法院釋
26 字第750號解釋及第547號解釋參照)。從而，被告依醫師法
27 第42條規定授權訂立之醫師法施行細則，以為補充。有關選
28 配分發作業要點係屬應考資格細節性與技術性次要事項(最
29 高行政法院101年度判字第590號判決參照)，實為被告執行
30 醫師法第4條之1之細節性、技術性事項之制定之規範及公
31 告，符合授權明確性原則及法律保留原則。

01 (四)為有效利用國內醫療教學資源並妥善規劃醫事人力，不論係
02 國內牙醫學生及國外牙醫學畢業生，均應納入全國醫師人力
03 「總量管制」之管理制度。民眾赴國外就學係其自由，故為
04 確保臨床實作訓練品質，被告僅依法按國內醫師人力供需狀
05 況，逐年核算國外牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發之名
06 額，兩者間僅係因求學管道不同，而導致納入全國醫師人力
07 「總量管制」之時點有所差異。針對名額限制時點之差異，
08 係針對受規範事物本質差異之不同，所為合理差別待遇，且
09 全國醫師人力採取「總量管制」，針對國外牙醫學畢業生臨
10 床實作訓練名額限制，係依受規範事物本質差異所為之不
11 同，並無違反憲法第7條之平等原則。

12 (五)聲明：原告之訴駁回。

13 五、本院之判斷：

14 (一)應適用之法令：

15 1. 醫師法第1條規定：「中華民國人民經醫師考試及格並依本
16 法領有醫師證書者，得充醫師。」第4條規定：「公立或立
17 案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大
18 學、獨立學院牙醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，
19 領有畢業證書者，得應牙醫師考試。」第4條之1規定：
20 「(第1項)依第2條至前條規定，以國外學歷參加考試者，應
21 先經教育部學歷甄試通過，始得參加醫師考試。但於美國、
22 日本、歐洲、加拿大、南非、澳洲、紐西蘭、新加坡及香港
23 等國家或地區之醫學院、校修畢全程學業取得畢業證書，且
24 有下列情形之一者，免經教育部學歷甄試：一、於該國家或
25 地區取得合法註冊醫師資格及實際執行臨床醫療業務5年以
26 上。二、中華民國111年12月31日以前已於該國家或地區之
27 醫學院、校入學。(第2項)依前項規定以國外學歷參加醫師
28 考試者，應取得中央主管機關指定之教學醫院臨床實作適應
29 訓練期滿成績及格證明文件。(第3項)前項臨床實作適應訓
30 練之科別、期間、每年接受申請訓練人數、指定教學醫院、
31 訓練容額、選配分發申請程序、文件與分發順序原則、成績

01 及格基準、第1項第1款實際執行臨床醫療業務之認定、應檢
02 附證明文件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定
03 之。」

04 2. 被告依醫師法第42條規定授權訂定醫師法施行細則(110年10
05 月4日修正發布，嗣於113年11月25日及115年2月25日修
06 正)。110年10月4日修正發布(下同)第1條之1第1項、第4項
07 規定：「(第1項)本法第2條至第4條所稱符合教育部採認規
08 定之國外大學、獨立學院醫學系、科、中醫學系、牙醫學
09 系、科(以下簡稱醫學系科)，指依大學辦理國外學歷採認辦
10 法第12條參照同辦法第4條及第9條規定，經認定其醫學系科
11 入學資格、畢業學校、修業期限、修習課程、經教育專業評
12 鑑團體認可情形等，與國內同級同類學校規定相當者；所稱
13 實習期滿成績及格，指在經教學醫院評鑑通過，得提供臨床
14 實作訓練之醫療機構，於醫師指導下完成第1條之2至第1條
15 之4所定之科別及週數或時數之臨床實作，各科別考評成績
16 均及格，並持有醫療機構開立之證明。……(第4項)中央主
17 管機關得就第1項之實習，辦理臨床實作訓練申請人與醫療
18 機構間之選配分發，並得就該業務委託民間專業機構或團體
19 辦理。」

20 3. 被告為辦理臨床實作訓練之選配分發作業而訂定選配分發作
21 業要點。第2點規定：「(第1項)國外醫學、牙醫學畢業生，
22 經醫師或牙醫師分試考試第一試及格者，得向本署申請選配
23 分發。(第2項)本署得依國內醫事人力供需狀況核算，逐年
24 訂定公告前項選配分發之名額。」第3點第3項規定：「訓練
25 醫院受選配分發人數，與其接受國內醫學系實習醫學生人數
26 合計，不得逾本部公告之『教學醫院評鑑合格名單及各該醫
27 院可接受實習醫學生容額』之核定數。」第4點規定：「選
28 配分發之申請，應於每次醫師或牙醫師分試考試第一試榜示
29 日起1個月內為之，並由本部於第2點公告之名額及第3點第1
30 項之訓練醫院可受理之名額內，依申請人第一試之成績高低
31 及其選填之訓練醫院志願順序分發之。」

01 4. 專技高考醫師牙醫師中醫師藥師考試分階段考試規則第2條
02 規定：「專門職業及技術人員高等考試醫師、牙醫師、中醫
03 師、藥師考試分階段考試……分2階段舉行。」第6條第2項
04 規定：「中華民國國民具有附表一醫師類科應考資格第1項
05 第1款至第4款資格之一，牙醫師類科應考資格第1項第1款，
06 中醫師類科應考資格第1項第1款至第3款資格之一及藥師類
07 科應考資格第1項第1款、第2款資格之一，並分別經本考試
08 各該類科第一試或第一階段考試及格者，得應本考試各該類
09 科第二階段考試。6年內第二階段考試未及格者，應重新應
10 本考試第一階段考試。」第7條規定：「中華民國國民具有
11 附表一醫師類科應考資格第1項第1款至第4款資格之一，牙
12 醫師類科應考資格第1項第1款……並分別經本考試……牙醫
13 師……第一試或第一階段考試及格者，得應本考試……牙醫
14 師……第二階段考試。6年內第二階段考試未及格者，應重
15 新應本考試第一階段考試。」第6條附表一牙醫師類科應考
16 資格第1項第1款規定：「公立或立案之私立大學、獨立學院
17 或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院牙醫學系畢
18 業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。但國外大
19 學、獨立學院牙醫學系畢業者，於本考試第一試或第一階段
20 考試及格後，應繳驗經教學醫院評鑑通過並辦理臨床實作訓
21 練之醫療機構出具之實習期滿成績格證明，始得應本考試第
22 二階段考試。其實習期滿成績及格之認定基準，依醫師法施
23 行細則有關實習規定辦理。」

24 (二)系爭公告之性質為一般處分，原告提起本件行政訴訟具有權
25 利保護必要：

26 依行政程序法第92條第1項規定，行政處分係指行政機關就
27 公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接
28 發生法律效果之單方行政行為，其針對具體事件、特定相對
29 人之要件，乃屬典型之行政處分。同法第92條第2項則就前
30 述典型行政處分之變體即一般處分為規範，該條第2項前段
31 規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特

徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」為屬人性之一般處分。可知行政處分係以「特定」人與「具體」事實關係為其特徵，與法規命令係以「一般」人與「抽象」事實關係為規範對象有所區別。在判斷相對人是否特定，應以行政行為發布時為基準時點，判斷受行政規制之對象客觀上是否已然確定或可得確定，抑或具有開放性而仍有繼續擴增之可能；在判斷事實關係是否具體，原則上得以規制效力是一次完成或具有反覆實施之作用，作為輔助判斷之標準。符合教育部採認規定之國外大學牙醫學系畢業生，須通過牙醫師考試第一試，經參與臨床實作訓練並期滿成績及格，始得參加牙醫師考試第二試。而國外牙醫學系畢業生，經牙醫師考試第一試及格者，得向相對人(即本件被告)申請臨床實作訓練之選配分發。相對人得依國內醫事人力供需狀況核算，逐年訂定公告前項選配分發之名額。而選配分發之原則為牙醫師考試第一試應試及格者，先予選配分發；同次應試及格者，則以成績高低排序。該年度選配分發名額若已用罄，則依上述分發等候排序名單於往後年度順延辦理。從而相對人公告選配分發名額多寡，將影響列入名單之等候選配分發者得否參加臨床實作訓練，進而取得牙醫師考試第二試之資格。系爭公告對於公告時符合「國外牙醫學系畢業生」、「已通過牙醫師考試第一試」且「正等待選配分發」之人，具有規制效力，其既針對選配分發作業之特定事件，規範對象在客觀上亦可得確定，依上開說明，該公告之性質核屬一般處分(最高行政法院112年度抗字第119號裁定意旨參照)。查被告依醫師法施行細則第1條之1第4項及行政程序法第16條第1項規定委託醫教會辦理各年度國外醫學系及牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發作業，而被告所為系爭公告係對於113年度申請臨床實作訓練之選配分發名額公告為50名，對於已符合國外牙醫學系畢業生、已通過牙醫師考試第一試且為112年以前提出申請正等待選配分發之原告，攸關渠等能否取得113年度參與臨床實作訓練之

資格，對原告具有規制之效力，渠等認系爭公告違法而提起本件訴訟，仍具有權利保護之必要，故被告認系爭公告為每年臨床實作訓練選配分發名額公告為行政指導，並未對原告臨床實作訓練選配分發產生准駁之效果，非行政處分，原告提起本件訴訟欠缺權利保護必要云云，容有誤解，委無足採。

(三)被告所為系爭公告並無違誤：

1. 有關醫教會受被告委託辦理各年度國外醫學系及牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發作業，符合國外牙醫學系畢業生及已參加牙醫師考試第一試及格者向醫教會申請臨床實作訓練選配分發，因被告所公告當年度牙醫學畢業生總收訓容額50名業已用罄，而無法列入臨床實作訓練選配分發者，遂對醫教會所為否准處分或被告所為各年度限額50名公告陸續提起行政訴訟，業經法院以醫師法施行細則、選配分發作業要點第2點第2項及系爭公告，核與醫師法意旨相符，未違反法律保留原則、比例原則、平等原則及授權明確性等原則，亦未侵害另案原告之應考試權及工作權，而判決駁回其訴確定在案，此有本院99年度訴字第1351號判決(本院卷第399-419頁)、最高行政法院101年度判字第590號判決(本院卷第421-437頁)、本院111年度訴字第1292號判決(本院卷第257-273頁)、最高行政法院112年度上字第386號判決(本院卷第249-256頁)、本院111年度訴字第949號判決(本院卷第283-308頁)、最高行政法院112年度上字第389號判決(本院卷第275-282頁)、本院112年度訴更一字第85號判決(本院卷第215-230頁)及本院112年度訴字第669號判決(本院卷第193-214頁，尚未確定)附卷可佐。又另案原告不服最高行政法院101年度判字第590號確定判決向司法院聲請大法官解釋(現已改制為憲法法庭解釋)，業經司法院於106年7月7日作成釋字第750號解釋，已揭櫫醫師法施行細則等規定關於國外牙醫學畢業生參加牙醫師考試之應考資格部分之規定，尚未牴觸憲法第23條法律保留原則、比例原則，與憲法第15條工作權及第18

條應考試權之保障意旨無違，亦不違反憲法第7條平等權之保障。而另案原告認醫師法施行細則第1條之2至第1條之5及選配分發作業要點牴觸憲法第7條、第15條、第18條及第23條部分，司法院釋字第750號解釋以「上開規規定均尚難謂客觀上已具體指摘上開規定有何牴觸憲法之處，核與司法院大法官審理案件法(現已修法為憲法訴訟法)第5條第1項第2款規定不合」而依同條第3項規定為不受理在案，合先敘明。

2. 查原告係國外牙醫學系畢業生，分別參加111年第2次、112年第2次專技高考牙醫師考試分階段考試第一階段考試及格，並分別向醫教會申請臨床實作訓練選配分發，該會分別函知原告111年度及112年度受理國外牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發名額各為50名，依選配分發作業要點第4點規定，選配分發原則為先應試及格者，先予選配分發，同次應試及格者，以成績高低排序，因各該年度牙醫學畢業生總收訓容額業已用罄，原告無法列入該次臨床實作訓練選配分發，將依年度總收訓容額及分發等候排序名單順延辦理，屆時將主動通知並寄發選配分發作業予原告，無須再次提出申請。嗣被告為辦理113年度選配分發作業，於113年2月2日以系爭公告，公告113年度國外牙醫學系畢業生實習名額為50名。原告不服系爭公告，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟等情，業據兩造陳述在卷，並有111年10月17日函(訴願卷1第34-36頁)、111年1月11日公告(訴願卷1第37頁)、112年2月6日公告(訴願卷1第38頁)、系爭公告(本院卷第25頁)及訴願決定(本院卷第28-40頁)在卷可稽，堪認為真正。

3. 依上開規定可知，國外牙醫學畢業生實習期滿成績及格，領有畢業證書者，得應牙醫師考試。國外牙醫學畢業生在經教學醫院評鑑通過，得提供臨床實作訓練之醫療機構，於醫師指導下完成醫師法施行細則第1條之2至第1條之4所定之科別及週數或時數之臨床實作，各科別考評成績均及格，並持有

01 醫療機構開立之證明，始屬實習期滿成績及格。從而，被告
02 得就上開實習，辦理臨床實作訓練申請人與醫療機構間之選
03 配分發。又考量醫事人力規劃之完整性、避免醫事人力供需
04 失衡，以及國內醫療教學資源有限等項因素，持有國外學歷
05 申請前往國內醫療機構實習者之容額，亦將採取總額控管機
06 制，依照國內醫事人力推估調查所需人數，與國內每一年實
07 際畢業之醫學生人數，及考照合格率之差額，核定每年可接
08 受之國外醫學學歷畢業學生實習人數。實習期滿成績及格之
09 規定，係為確保醫師之專業能力及醫療品質，以維護病患權
10 益，增進國民健康，其目的應屬正當，且規定之內容，包括
11 臨床實作訓練之醫療機構、臨床實作科別及週數或時數之要
12 求，以及考評成績之處理等，皆有助於上開目的之達成，且
13 無顯不合理之處，故被告所為系爭公告，並無違誤。

14 (四)至原告所執前詞主張系爭公告依選配分發作業要點第2點第2
15 項規定逐年訂定公告選配分發之名額，違反法律保留原則云
16 云。惟查：

- 17 1. 按憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序
18 公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊
19 受憲法毫無差別之保障，何種事項應以法律直接規範或得委
20 由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內
21 容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如
22 剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主
23 義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制
24 者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令
25 為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執
26 行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命
27 令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非
28 憲法所不許（司法院釋字第443號解釋理由書參照）。又關
29 於人民自由權利之事項，除以法律規定外，法律亦得以具體
30 明確之規定授權主管機關以命令為必要之規範。至命令是否
31 符合法律授權之意旨，則不應拘泥於法條所用之文字，而應

以法律本身之立法目的及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（司法院釋字第506號解釋理由書參照）。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷（司法院釋字第612號解釋參照）。再按司法院釋字第547號解釋：「醫師應如何考試，涉及醫學上之專門知識，醫師法已就應考資格等重要事項予以規定，其屬細節性與技術性事項，自得授權考試機關及業務主管機關發布命令為之補充。」

2. 醫師法第4條規定：「公立或立案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院牙醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者，得應牙醫師考試。」已就應考資格等重要事項予以規定，則其他屬於執行法律之細節性與技術性次要事項，主管機關自得發布命令為必要之規範。又「實習期滿成績及格」為應牙醫師考試資格之要件，其認定標準攸關牙醫師之專業能力及醫療品質，理應尊重中央衛生主管機關之決定，以符憲法五權分治彼此相維之精神。而醫師法未就上開所指「實習期滿成績及格」之內涵為具體明確規定，應係立法者有意授權主管機關，基於確保醫師之專業能力及醫療品質，以維護病患權益，增進國民健康之目的，就國內外牙醫學系畢業生應受如何實習訓練始足以應牙醫師考試一節予以規範。是主管機關即被告依醫師法第42條規定授權訂定之醫師法施行細則第1條之1第1項、第4項規定：「（第1項）本法第2條至第4條……；所稱實習期滿成績及格，指在經教學醫院評鑑通過，得提供臨床實作訓練之醫療機構，於醫師指導下完成第1條之2至第1條之4所定之科別及週數或時數之臨床實作，各科別考評成績均及格，並持有醫療機構開立之證明。……（第4項）中央主管機關得就第1項之實習，辦理臨床實作訓練申請人與醫

療機構間之選配分發，並得就該業務委託民間專業機構或團體辦理。」乃就醫師法第2條至第4條所稱「實習期滿成績及格」之定義作具體明確之闡釋，內容包括臨床實作訓練之醫療機構、臨床實作之科別及週數或時數之要求、考評成績之處理及明定關於臨床實作訓練之選配分發作業，由中央主管機關辦理，並得將該業務委託民間專業機構或團體辦理等。考諸醫療業務攸關國民身體健康及生命之安全，以醫師作為職業者，除應具備相當之專業知識外，理應於主管機關認可之醫療機構累積足夠之臨床實作訓練，以實地參與醫療業務，熟悉國內醫療環境、文化與疾病之態樣，始克勝任。國外牙醫學畢業生未必受有足夠臨床實作訓練，且縱使受有臨床實作訓練，但於國外使用之語言、醫療文化及接觸之疾病型態，與國內情形並不相同，仍欠缺前揭臨床實作經驗。國外牙醫學畢業生須於被告認可之醫療機構完成一定之臨床實作訓練，可彌補臨床實作經驗之不足，皆有助於上開目的之達成，且無顯不合理之處(司法院釋字第750號解釋理由參照)。又上開規定所稱「臨床實作訓練之選配分發作業」，解釋上自當包括申請程序、指定之訓練醫院、每年接受訓練之人數及分發順序等相關事項，依此，被告為辦理臨床實作訓練之選配分發作業，本於法定職權訂定選配分發作業要點之行政規則，係考量醫事人力規劃之完整性、避免醫事人力供需失衡，以及國內醫療教學資源有限等項因素，持有國外學歷申請前往國內醫療機構實習者之容額，採取總額控管機制，依照國內醫事人力推估調查所需人數，與國內每一年實際畢業之醫學生人數，及考照合格率之差額，核定每年可接受之國外醫學學歷畢業學生實習人數，核為執行醫師法第4條就國外牙醫學系畢業生應牙醫師考試，應具備「實習期滿成績及格」之資格者，所為細節性與技術性事項之補充規定，核與醫師法第4條規定意旨相符，亦未增加法律所無之限制。從而，醫師法施行細則及選配分發作業要點，均屬中央主管機關為執行醫師法規定之牙醫師考試所為細節性與技

術性事項之補充規定，皆與醫師法意旨相符，並無違反法律保留原則及明確性原則（最高行政法院101年度判字第590號判決參照），故原告上開主張，並無理由，尚難採認。

(五)另原告主張系爭公告限制原告考試權、工作權及職業選擇權，違反平等原則，且考量國內醫事人力供需狀況限制選配分發名額，違反不當聯結禁止原則而有裁量瑕疵云云。惟查，我國就牙醫師等專門職業人員歷來採總量管制，其目的在於維護國內醫師人力政策及發展，避免醫師人力供需失衡，確保臨床訓練量能與醫療教學品質，故國內牙醫學院校招收及培育牙醫學系學生數，每年皆維持在391人。為確保人民赴國外就學之自由權利，同時兼顧前述國內醫師人力發展及醫療品質等公益，由被告訂定選配分發作業要點，以逐年公告選配分發名額之方式，每年提供50名國外牙醫系畢業生臨床實習，業據被告陳明在卷（本院卷第133頁）。因而，此乃被告衡酌國內牙醫師人力，並基於保障臨床實作教學訓練品質、維護醫療市場之供需均衡、避免醫療業惡性競爭、確保醫師之專業能力及醫療品質、增進國民健康、維護病患權益及醫病關係等重大公共利益之必要舉措，目的洵屬正當，且所採取之手段有助於上開目的之達成，是此等差別待遇與其目的之達成間具有合理關聯，自無原告所稱系爭公告違反平等原則及不當聯結禁止原則之情形。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。被告所為系爭公告並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告徒執前詞訴請撤銷訴願決定及系爭公告，均無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

審判長法官 侯志融

法官 陳雪玉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

	4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

03

書記官 劉道文