

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1284號

115年1月29日辯論終結

原告 林楷陞

黃鉞茗

黃彥智

游季萱

黃維邦

邱柏豪

王婷雅

陳羽丞

共同

訴訟代理人 蔡進良律師

董彥革律師

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1135017591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507-508頁)，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

01 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
02 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
03 係國外牙醫學系畢業生，分別參加110年第2次、111年第2
04 次、112年第1次及第2次專門職業及技術人員高等考試(下稱
05 專技高考)牙醫師考試分階段考試第一階段考試及格，並分
06 別向醫教會申請臨床實作訓練選配分發，該會分別函知原
07 告，依被告公告110年度、111年度及112年度受理國外牙醫
08 學畢業生臨床實作訓練選配分發名額各為50名及國外醫學及
09 牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點(下稱選配分
10 發作業要點)第4點規定，選配分發原則為先應試及格者，先
11 予選配分發，同次應試及格者，以成績高低排序，因各該年
12 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
13 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
14 名單順延辦理，屆時將再主動通知並寄發選配分發作業予原
15 告，無須再次提出申請。嗣被告為辦理113年度選配分發作
16 業，於113年2月2日以衛部口字第1132060132號公告(下稱系
17 爭公告)，113年度國外牙醫學系畢業生實習名額為50名。原
18 告不服系爭公告，提起訴願，遭行政院113年9月5日院臺訴
19 字第113017591號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

20 三、原告主張略以：

21 (一)原告均係「國外牙醫學系畢業生」、「已通過牙醫師考試第
22 一試」且為112年以前提出申請「正等待選配分發」者，依
23 最高行政法院112年度抗字第119號裁定見解，系爭公告對原
24 告有規制效力，性質為一般處分，侵害原告公平取得臨床實
25 作訓練之資格(法律地位)及憲法保障之平等權、應考試權乃
26 至工作權(職業選擇自由)等權利，揆諸行政程序法第92條及
27 行政訴訟法第4條第1項規定，原告提起本件撤銷訴訟自屬合
28 法。

29 (二)依據司法院釋字第546號解釋理由書，即便被告已針對114年
30 度之臨床實作訓練選配分發名額重新作成限額50名之公告，
31 原告仍有針對系爭公告提起撤銷訴訟之權利保護必要：

01 系爭公告已侵害原告之應考試權及工作權，且因原告公平應
02 牙醫師第二階段考試之應考試權，屬人民因參與或分享，得
03 反覆行使之情形，參照司法院釋字第546號解釋，即便原告
04 不服系爭公告因時間之經過，致原告必須遞延至下一年度即
05 114年度繼續參與臨床實作訓練之選配分發，而無從回復權
06 利被侵害前之狀態(即於113年度就能選配分發完成而得以進
07 入醫院實習之狀態)，然基於合理之預見，未來仍有同類情
08 事發生之可能，事實上被告亦確實已作成114年度之臨床實
09 作訓練選配分發名額限額公告，足認原告非無權利保護必
10 要，本院112年度訴字第669號判決亦同此旨。又依行政訴訟
11 法第215條、第216條第1至3項及第304條規定，倘若系爭公
12 告經認定屬違法，被告未來亦不得再繼續為相同之公告限額
13 處分，足見原告提起本件撤銷訴訟，具有權利保護之必要。

14 (三)系爭公告已嚴重侵害憲法保障原告得公平參與牙醫師考試之
15 應考試權，卻欠缺法律或法律明確授權之依據，違反法律保
16 留原則：

- 17 1. 被告作成系爭公告限制原告參與臨床實作訓練選配分發之名
18 額，與原告可否取得牙醫師考試第二試應考資格直接相關，
19 涉及第二階段考試資格及程序要件，屬於對原告國外牙醫學
20 系畢業並通過第一階段考試者之應考試權乃至工作權之限
21 制，顯非僅係執行法律或法規命令之技術性、細節性事項，
22 且觀諸醫師法及其施行細則可知，被告固有辦理臨床實作訓
23 練選配分發之權限，然並未授權被告得特別針對國外牙醫學
24 系畢業生之臨床實作訓練選配分發予以限制數額。詎被告竟
25 以選配分發作業要點第2點第2項規定，據以區分國內、外牙
26 醫學系畢業生作為參與臨床實作訓練選配分發名額之「限
27 額」與「無限額」之差別待遇手段，顯已增加醫師法所無對
28 人民自由或權利之限制，違反法律保留原則。
- 29 2. 觀諸111年6月22日公布修正之醫師法第4條之1第3項規定，
30 益證系爭「訓練容額」事項，應有法律授權訂定之法規命令
31 (辦法)之依據，即屬法律保留範圍，惟被告迄今尚未訂定辦

01 法規定，故選配分發作業要點之規定顯有違法律保留原則。
02 至最高行政法院101年度判字第590號判決及本院111年度訴
03 字第949號判決認定系爭公告並無違法律保留原則云云，全
04 然未實質探究「臨床實作適應訓練之訓練容額限制」影響原
05 告之第二階段考試資格及程序要件，侵害原告之應考試權乃
06 至工作權而應屬法律保留事項，所述自不足採。

07 (四)系爭公告實係針對牙醫學系畢業生以國內學歷應試及以國外
08 學歷應試者在實習分發之考試程序階段為不合理之差別待
09 遇，所欲達成之目的不具有正當性，且手段與所欲達成之目
10 的不具有一定程度關聯性，違反平等權及考試公平原則：

11 1. 被告係以通過牙醫師第一階段考試之應考人學歷作為分類
12 (即本國學歷或國外學歷)，就評鑑合格醫院可收臨床實作訓
13 練容額決定是否採取選配分發名額之限制(本國學歷者無限
14 制，國外牙醫學歷者限縮為50名)，惟有關通過牙醫考試所
15 需具備之應考資格，包括學歷採認及實習期滿且成績合格等
16 相關規定，以及與得否實習直接相關之評鑑通過教學醫院可
17 收國外牙醫畢業生實習容額，作為專門職業人員考試程序之
18 一環，既涉及憲法保障應考試權及其衍生確保牙醫師考試制
19 度具專業鑑別性及公平性之制度性保障，不得任由行政機關
20 以行政行為予以侵害，故針對被告所為系爭公告行為是否侵
21 害原告基本權之判斷，自應採取最嚴格之審查基準。

22 2. 事實上我國教學醫院對於臨床實作訓練容額之分配，係將國
23 內學歷牙醫畢業生及國外學歷牙醫畢業生之訓練容額「分別
24 計算」，國外學歷牙醫畢業生之訓練容額並不會影響國內牙
25 醫畢業生之訓練容額；況總額管制之目的並非在限制國外牙
26 醫學畢業生通過牙醫師考試，而是為達到鞏固醫療教學量
27 能、維護醫療市場之供需均衡之目的，此目的應無關乎參加
28 牙醫師考試者為國內或國外醫學系畢業生。姑不論我國許多
29 地區牙醫分配不均，縱認國內大學牙醫學院招生已有人數管
30 制，針對國外牙醫學畢業生人數無限制部分，非不得考量國
31 內外牙醫訓練方式不同而增加國外牙醫學歷採認及臨床實作

01 訓練二項條件之管制標準，而非以客觀條件阻斷選擇以國外
02 學歷應試者參加臨床實作訓練之機會，顯已嚴重侵害原告受
03 憲法保障之應考試權及公平參加考試之制度性保障。

04 (1)關於被告所稱「避免影響我國醫學系學生入學之公平性」部
05 分，亦有疑義，蓋「是否限制國外牙醫學畢業生參加臨床實
06 習訓練分發」與「我國醫學系學生入學條件」二者間，前者
07 乃國人自國內外大學教育體制畢業後，取得醫師資格進入市
08 場執業前之應考試權問題，後者則屬國人欲進入國內大學醫
09 學教育體制之人數及條件管制問題，尚難認有何關聯性。又
10 觀諸醫師法施行細則第1條之1規定及其立法理由，可證教育
11 部對國外學歷採認及至評鑑合格醫院實習期滿且成績合格之
12 機制，已足使持國外學歷參加醫師考試者具備與國內大學醫
13 學科系畢業生相同之教育品質及臨床實作水準，則在無論是
14 持國內或國外學歷應試之應考人均須通過牙醫師第二階段考
15 試始得取得醫師資格之情形下，尚難認被告僅在評鑑合格醫
16 院可收國外牙醫學畢業生臨床實作訓練容額內開放全數予以
17 選配分發，即未限制渠等之選配分發名額，究有何影響國內
18 大學醫學系科畢業生取得醫師資格公平性之情形可言，故上
19 開理由核不具有正當之目的。

20 (2)關於被告所稱「避免影響取得醫師資格者之專業水準，以維
21 護病患權益」部分，如此主張無疑係立於我國牙醫專業水平
22 優於他國之立場，認定取得國外大學醫學相關科系學歷的學
23 生不夠專業，然我國目前採認之外國牙醫學學歷包含美國、日
24 本、歐洲、加拿大、南非、澳洲、紐西蘭、新加坡及香港等
25 國家或地區，其中美國、日本及歐洲部分國際一流大學，實
26 乃我國牙醫師經常參訪觀摩、領教研習醫療技術之先進國
27 家，故以上主觀立場，已與客觀事實有違。且依據醫師法施
28 行細則第1條之1第1項規定，教育部採認規定之國外大學醫
29 學相關系科，應足確保取得國外大學牙醫學系畢業學歷者之
30 基本醫學品質。倘被告認持國外學歷應考者之臨床實作訓練
31 經驗不足，此部分應係針對實習科別、時數與及格標準作更

嚴格之規範，而非以客觀條件直接限制持國外學歷應考者參加臨床實作訓練之選配分發，殊難認被告如在評鑑合格醫院可收國外牙醫學畢業生臨床實作訓練容額內開放全數容額予以選配分發，究有何影響取得醫師資格專業性之情形可言，故被告為上開差別待遇之目的，自難謂正當。

(五)系爭公告侵害原告之應考試權及公平應試之制度性保障，惟其所欲達成之目的卻欠缺正當性，手段亦欠缺必要性而不符最小侵害原則，對原告已屬過度限制而顯失均衡，違反比例原則：

1. 系爭公告目的欠缺正當性、違反法律保留原則，且目前我國之多重管控機制已達到大幅降低持國外學歷應醫師考試第二試之人數之結果，並符合被告採取總量管制以確保臨床訓練能量及醫療教學品質之目的，殊難認有再由被告另作成系爭公告以限制國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額之必要。被告既另外肯認我國國民得持國外學歷應醫師考試，自應提供渠等公平應試之機會，倘被告認持國外學歷應試者之人數持續增加會影響國內牙醫系招生採總量管制之目的，亦應係考慮針對持國外學歷應試者主觀條件限制之應考資格控管機制上作加強，而非以系爭公告限制渠等參加選配分發之名額，阻斷選擇以國外學歷應試者參加臨床實作訓練之機會，如此之干預手段顯欠缺必要性，而不符合最小侵害原則。

2. 原告並不爭執每年經被告評定評鑑合格之教學醫院可收「國外牙醫學畢業生」臨床實作訓練容額，僅係要求被告開放其每年評定評鑑合格之教學醫院可收國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練容額之「全數」供申請選配分發，此情並不存在「受限於臨床實作訓練醫療機構之量能有限」之因素。尤有甚者，被告已於113年2月6日公告112年度醫學中心醫院評鑑結果，可證容額至少應可依比例增加，事實上113年上半年臨床實作訓練醫院之「擬收容額」可至60名，足見系爭公告針對國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額仍持續

01 以往維持50名之限額，也未將牙醫進入市場就業後人力分布
02 不均之問題納入評估，非最小侵害手段，對原告已屬過度限
03 制，有裁量怠惰及違反比例原則之違法。

04 (六)退萬步言，倘認被告有權於每年核定國外牙醫學生實習人
05 數，則系爭公告之50名限額顯非基於教學醫院訓練容額等客
06 觀情狀所為，核已構成裁量濫用及裁量怠惰之違法。此外，
07 無論是系爭公告或被告所舉口腔醫學委員會第11屆第1次會
08 議紀錄，均無從使原告知悉限額50名決定之所由，顯有處分
09 未記載理由而違反行政程序法第96條第1項第2款規定及第5
10 條明確性原則之瑕疵：

11 1. 被告曾於另案表示，關於國外醫學科系畢業生之選配分發名
12 額，係視國內醫事人力供需狀況而定云云。惟查，被告於11
13 2年度及113年度公告之教學醫院評鑑評定合格名單及可招收
14 實習牙醫學生容額總計960位，足證每年經被告評定評鑑合
15 格之教學醫院可招收臨床實作訓練之實習牙醫學生容額相當
16 多，且各評鑑合格之教學醫院針對國內牙醫學系畢業生及國
17 外牙醫學系畢業生所釋出之臨床實作訓練容額係分別獨立，
18 顯無「臨床訓練能量不足」的問題，被告卻全然未考量上
19 情，且未針對其所謂「視國內醫事人力供需狀況、兼顧國內
20 醫師人力發展及醫療品質」舉證說明之情形下，每年仍執意
21 僅分配50名臨床實作訓練選配分發名額予國外牙醫畢業生，
22 足證被告作成系爭公告50名限額之處分並非基於教學醫院訓
23 練容額、國內醫事人力供需狀況等客觀情狀所為，核已構成
24 裁量怠惰之違法。

25 2. 國外牙醫系畢業生臨床實作訓練容額限額50名乃源自被告前
26 代表人陳時中之個人意志，並非基於教學醫院訓練容額等客
27 觀事實，核有裁量濫用之違法。訴願決定援引口腔醫學委員
28 會第11屆第1次會議決議所稱「考量110年至112年全國醫療
29 人力供需情形及國內牙醫系招生人數無明顯改變，建議113
30 年度暫維持50名」為由，認定被告作成系爭公告合法云云，
31 惟姑不論上開113年1月26日會議決議完全未見專家學者參酌

之資料、討論過程及所持理由，難認有為實質討論，無從使原告知悉限額50名決定之所由，顯有處分未記載理由而違反行政程序法第96條第1項第2款規定及第5條明確性原則之瑕疵。事實上，上開會議決議亦顯未斟酌被告已於113年2月6日公告之112年度醫學中心醫院評鑑結果及113年上半年臨床實作訓練醫院之「擬收容額」可至60名之事實，違反採證法則，且有裁量怠惰之瑕疵。

(七)聲明：訴願決定及系爭公告均撤銷。

四、被告答辯略以：

(一)原告前已提起行政訴訟救濟，本件應屬重複起訴：

原告於112年6月12日針對被告所為112年2月6日公告，提起行政訴訟在案（本院112年度訴字第669號），上開案件與本件相較，原告中有7人相同（即林楷陞、黃彥智、黃鉅茗、游季萱、黃維邦、邱柏豪及王婷雅）及被告相同，而事實均指摘選配分發作業要點及名額公告之法律問題，原告所送申請資料及教育學會回函均相同，不同之處僅為公告之年度，且原告之請求權亦相同，係屬同一事件，本件應屬重複起訴。

(二)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：

被告基於總量管制、維護實習及醫療品質等公益目的，依選配分發作業要點第2點第2項規定，公告113年度臨床選配分發名額，僅係對外週知113年度臨床實作訓練選配分發有多少名額，屬主管機關規範醫師應考資格技術性、細節性事項之行政指導，非為對原告之行政處分。系爭公告未對原告臨床實作訓練選配分發產生准駁之效果，於被告公告系爭公告之前後時間點，原告並未因此而得、喪、變更其等候臨床實作訓練選配分發之資格，渠等法律地位並無改變，惟原告逕以系爭公告為客體提起本件訴訟，核屬欠缺權利保護必要。

01 (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
02 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
03 限制，被告依醫師法第4條之1規定之授權，針對國外牙醫學
04 畢業生臨床實作訓練之細節性、技術性事項所制定之相關規
05 範，符合法律授權明確性原則及法律保留原則：

06 1. 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
07 定；則其他屬於執行法律之細節性與技術性次要事項，自得
08 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
09 字第750號解釋及第547號解釋可資參照)。從而，被告依醫
10 師法第42條規定之授權而訂定醫師法施行細則以為補充。按
11 司法院釋字第750號解釋，醫師法施行細則第1條之1有關
12 「實習期滿成績及格」之規定，內容包括臨床實作訓練之醫
13 療機構、臨床實作之科別及週數或時數之要求，以及成績及
14 格基準等，皆屬執行法律之細節性、技術性次要事項，其由
15 中央衛生主管機關以命令為必要之規範，無違憲法第23條法
16 律保留原則之要求。

17 2. 醫師法施行細則規定臨床實作訓練之選配分發作業，解釋上
18 自應包括申請程序、指定之訓練醫院、每年接受訓練之人數
19 及分發順序等相關事項，被告本於職權訂定選配分發作業要
20 點之行政規則，核定每年國外牙醫學畢業生實習人數，係執
21 行醫師法所為之細節性與技術性事項之補充規定(最高行政
22 法院112年度上字第386號判決及112年度上字第389號判決參
23 照)，被告為有效利用國內醫療教學資源及妥善規劃醫事人
24 力，依醫師法第4條之1規定之授權，制定選配分發作業要點
25 並公告選配分發名額，實為被告執行醫師法第4條之1之細節
26 性、技術性事項之制定之規範及公告，符合授權明確性原則
27 及法律保留原則。

28 (四)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、
29 申請名額，其作為目的及核算基準係為二事，原告所述顯有
30 違誤：

- 01 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
02 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
03 避免訓練人數過多，減損醫療及教學訓練品質。為此，該容
04 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
05 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
06 練量能及其訓練意願。我國牙醫師歷來採總量管制措施，且
07 相較於國內牙醫學系招生名額近年來總量均為391名，持國
08 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
09 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
10 事人力供需狀況，逐年核算並公告，故實習牙醫學生容額與
11 臨床實作訓練選配分發名額之計算依據不同，非得等同視
12 之。
- 13 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
14 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
15 院評鑑效期間，得收訓實習牙醫學生人數之上限，不足以反
16 映該院每年實際訓練量能及其收訓意願；臨床實作訓練名
17 額，則是依國內醫事人力供需核算，二者計算依據不同，自
18 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
19 院容額總和進行選配分發，於法有違，為最高行政法院112
20 年度上字第386號判決及112年度上字第389號判決所肯認。
- 21 (五)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
22 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
23 「總量管制」之管理制度。民眾赴國外就學係其自由，故為
24 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
25 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
26 額，兩者間僅係因求學管道不同，而導致納入全國醫師人力
27 「總量管制」之時點有所差異。針對名額限制時點之差異，
28 係針對受規範事物本質差異之不同，所為合理差別待遇，且
29 全國醫師人力採取「總量管制」，針對國外牙醫學畢業生臨
30 床實作訓練名額限制，係依受規範事物本質差異所為之不
31 同，並無違反憲法第7條之平等原則。

01 (六)聲明：原告之訴駁回。

02 五、本院之判斷：

03 (一)應適用之法令：

- 04 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
05 法領有醫師證書者，得充醫師。」第4條規定：「公立或立
06 案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大
07 學、獨立學院牙醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，
08 領有畢業證書者，得應牙醫師考試。」第4條之1規定：
09 「(第1項)依第2條至前條規定，以國外學歷參加考試者，應
10 先經教育部學歷甄試通過，始得參加醫師考試。但於美國、
11 日本、歐洲、加拿大、南非、澳洲、紐西蘭、新加坡及香港
12 等國家或地區之醫學院、校修畢全程學業取得畢業證書，且
13 有下列情形之一者，免經教育部學歷甄試：一、於該國家或
14 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
15 上。二、中華民國111年12月31日以前已於該國家或地區之
16 醫學院、校入學。(第2項)依前項規定以國外學歷參加醫師
17 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
18 訓練期滿成績及格證明文件。(第3項)前項臨床實作適應訓
19 練之科別、期間、每年接受申請訓練人數、指定教學醫院、
20 訓練容額、選配分發申請程序、文件與分發順序原則、成績
21 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
22 附證明文件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定
23 之。」
- 24 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
25 月4日修正發布，嗣於113年11月25日及115年2月25日修
26 正)。110年10月4日修正發布(下同)第1條之1第1項、第4項
27 規定：「(第1項)本法第2條至第4條所稱符合教育部採認規
28 定之國外大學、獨立學院醫學系、科、中醫學系、牙醫學
29 系、科(以下簡稱醫學系科)，指依大學辦理國外學歷採認辦
30 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
31 入學資格、畢業學校、修業期限、修習課程、經教育專業評

01 鑑團體認可情形等，與國內同級同類學校規定相當者；所稱
02 實習期滿成績及格，指在經教學醫院評鑑通過，得提供臨床
03 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
04 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
05 均及格，並持有醫療機構開立之證明。……(第4項)中央主
06 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
07 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
08 辦理。」

09 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
10 業要點。第2點規定：「(第1項)國外醫學、牙醫學畢業生，
11 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
12 分發。(第2項)本署得依國內醫事人力供需狀況核算，逐年
13 訂定公告前項選配分發之名額。」第3點第3項規定：「訓練
14 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
15 合計，不得逾本部公告之『教學醫院評鑑合格名單及各該醫
16 院可接受實習醫學生容額』之核定數。」第4點規定：「選
17 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
18 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
19 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
20 及其選填之訓練醫院志願順序分發之。」

21 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
22 規定：「專門職業及技術人員高等考試醫師、牙醫師、中醫
23 師、藥師考試分階段考試……分2階段舉行。」第6條第2項
24 規定：「中華民國國民具有附表一醫師類科應考資格第1項
25 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，
26 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
27 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
28 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
29 科第二階段考試。6年內第二階段考試未及格者，應重新應
30 本考試第一階段考試。」第7條規定：「中華民國國民具有
31 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

醫師類科應考資格第1項第1款……並分別經本考試……牙醫師……第一試或第一階段考試及格者，得應本考試……牙醫師……第二階段考試。6年內第二階段考試未及格者，應重新應本考試第一階段考試。」第6條附表一牙醫師類科應考資格第1項第1款規定：「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、獨立學院牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。但國外大學、獨立學院牙醫學系畢業者，於本考試第一試或第一階段考試及格後，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，始得應本考試第二階段考試。其實習期滿成績及格之認定基準，依醫師法施行細則有關實習規定辦理。」

(二)原告提起本件行政訴訟，並無重複起訴：

原告林楷陞、黃彥智、黃鉞茗、游季萱、黃維邦、邱柏豪及王婷雅7人，不服被告於112年2月6日所為限額50名公告，前向本院提起行政訴訟，業經本院112年度訴字第669號判決駁回原告之訴，現由最高行政法院審理在案(尚未確定)，惟原告共8人不服系爭公告所提起本件撤銷訴訟，因公告之年度並不同，且原告於112年度訴字第669號事件所請求之聲明為「先位聲明：系爭公告應予廢除，並不得再依選配分發作業要點第2點第2項作成限制國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額為固定50名之公告。備位聲明：一、確認系爭公告違法。二、被告不得再依選配分發作業要點第2點第2項作成限制國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額為固定50名之行政處分。」而原告在本件訴訟所請求之聲明則為「系爭公告(即被告113年2月2日衛部口字第1132060132號公告)及訴願決定均撤銷」，足認原告所為前、後訴訟之原告雖有其中7人相同，惟因該訴訟標的仍有不同，故被告認原告所提本件訴訟為重複起訴云云，容有誤解，尚難採認。

(三)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利保護必要：

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，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其針對具體事件、特定相對人之要件，乃屬典型之行政處分。同法第92條第2項則就前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。

(四)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699-719頁)、最高行政法院101年度判字第590號判決(本院卷第681-697頁)、本院111年度訴字第1292號判決(本院卷第523-539頁)、最高行政法院112年度上字第386號判決(本院卷第515-522頁)、本院111年度訴字第949號判決(本院卷第549-574頁)、最高行政法院112年度上字第389號判決(本院卷第541-548頁)、本院112年度訴更一字第85號判決(本院卷第463-478頁)及本院112年度訴字第669號判決(本院卷第479-500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110年第2次、111年第2次、112年第1次及第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，依被告110年度、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，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，並有醫教會函文(本院卷第113-127頁)、被告109年12月16日公告(本院卷第107頁)、被告111年1月11日公告(本院卷第109頁)、被告112年2月6日公告(本院卷第111

頁）、系爭公告（本院卷第129頁）及訴願決定（本院卷第137-155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，並持有醫療機構開立之證明，始屬實習期滿成績及格。從而，被告得就上開實習，辦理臨床實作訓練申請人與醫療機構間之選配分發。又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，亦將採取總額控管機制，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。實習期滿成績及格之規定，係為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，其目的應屬正當，且規定之內容，包括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求，以及考評成績之處理等，皆有助於上開目的之達成，且無顯不合理之處，故被告所為系爭公告，並無違誤。

- (五)至原告所執前詞主張醫師法施行細則及選配分發作業要點第2點第2項規定，被告得依國內醫事人力供需狀況核算，逐年訂定公告選配分發之名額，違反授權明確性原則及法律保留原則云云。惟查：

1. 按憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊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由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內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義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制

者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許（司法院釋字第443號解釋理由書參照）。又關於人民自由權利之事項，除以法律規定外，法律亦得以具體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

01 制，依照國內醫事人力推估調查所需人數，與國內每一年實
02 際畢業之醫學生人數，及考照合格率之差額，核定每年可接
03 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
04 條就國外牙醫學系畢業生應牙醫師考試，應具備「實習期滿
05 成績及格」之資格者，所為細節性與技術性事項之補充規
06 定，核與醫師法第4條規定意旨相符，亦未增加法律所無之
07 限制。從而，醫師法施行細則及選配分發作業要點，均屬中
08 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
09 術性事項之補充規定，皆與醫師法意旨相符，並無違反法律
10 保留原則及明確性原則（最高行政法院101年度判字第590號
11 判決參照），故原告主張選配分發作業要點未經法律授權，
12 限制人民之工作權及考試權等憲法保障之權利，違反法律保
13 留原則及授權明確性原則云云，並不可採。

14 (六)另原告主張系爭公告違反平等權，且有裁量怠惰及濫用，侵
15 害原告憲法上保障之應考試權，進而侵害其憲法上之工作權
16 云云。惟查，憲法第7條所定之平等權，係為保障人民在法
17 律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具
18 體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置
19 （司法院釋字第211號解釋參照）。是若為因應事實上之需
20 要及舉辦考試之目的，就有關事項依法酌為適當之限制，要
21 與憲法上之平等原則無違。查我國就牙醫師等專門職業人員
22 歷來採總量管制，其目的在於維護國內醫師人力政策及發
23 展，避免醫師人力供需失衡，確保臨床訓練量能與醫療教學
24 品質，故國內牙醫學院校招收及培育牙醫學系學生數，每年
25 皆維持在371人。為確保人民赴國外就學之自由權利，同時
26 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
27 選配分發作業要點，以逐年公告選配分發名額之方式，自10
28 3年起至114年每年均提供50名國外牙醫系畢業生臨床實習，
29 業據被告陳明在卷（本院卷第669頁）。因而，此乃被告衡
30 酌國內牙醫師人力，並基於保障臨床實作教學訓練品質、維
31 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，並無裁量怠惰及濫用，尚難認違反憲法第7條之平等原則，自亦不構成對原告憲法上所保障之工作權之侵害。

(七)原告主張系爭公告違反憲法第23條之比例原則云云。惟查，依前所述，被告考量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等，而就持有國外學歷申請國內醫療機構實習者之容額，採取總額控管機制，以系爭公告113年度受理國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額為50名，自難認有何違法之處。被告公告受理國外牙醫學系畢業生臨床實作訓練選配分發名額，係考量上述因素後採取總額控管機制，非僅以教學醫院提供之可收訓練容額作為名額限制之依據。故原告主張被告非依照教學醫院提供之當年度訓練容額等情公告名額限制，違反比例原則云云，不足採認。

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

法官 黃子澐

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

01 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
02 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
03 繕本）。

04 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，
05 逕以裁定駁回。

06 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
07 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
08 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
09

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。 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	

01

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