臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第279號
114年10月2日辯論終結

原　　告　洪鈺綺

訴訟代理人　簡敬軒　律師
　　陳建良　律師
被　　告　台灣醫學教育學會
代　表　人　倪衍玄（理事長）
訴訟代理人　林繼恆　律師
複 代理 人　侯少鈞　律師
訴訟代理人　陳昶安　律師
　　萬哲源　律師

上列當事人間醫師法事件，原告不服衛生福利部中華民國113年1月4日衛部法字第1120039197號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

依行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」，查原告起訴時訴之聲明為：「㈠原處分（按指被告民國112年10月19日台醫教學會計字第112099-14號(下稱112099-14號函)及訴願決定（按指衛生福利部113年1月4日衛部法字第0000000000號訴願決定）均撤銷。㈡被告應依原告112年9月26日之申請，作成准予臨床作訓練選配分發之處分。㈢訴訟費用由被告負擔。」(本院卷一第9頁)。嗣於113年10月1日準備程序，變更及更正訴之聲明為：「㈠

原處分及訴願決定關於駁回原告申請之部分均撤銷。㈡被告應依原告112年9月25日之申請，作成准予臨床實作訓練選配分發之處分。㈢訴訟費用由被告負擔。」，經被告同意(本院卷一第330至331頁)，應予准許，合先敘明。

二、事實概要：

緣衛生福利部（下稱衛福部）於112年1月31日以衛部醫字第1111668890號公告（下稱112年1月31日公告），委託被告辦理辦理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，委託期間自112年1月1日至同年12月31日止。原告為國外牙醫學系畢業生，參加112年第2次專門職業及技術人員高等考試牙醫師考試分階段考試第1階段（下稱牙醫師考試第1試）及格，向被告申請臨床實作訓練選配分發，經被告以原處分復原告，依衛福部112年2月6日衛部醫字第1122060058號公告（以下稱系爭公告），112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，又依國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格者，先予選配分發，同次應試及格者，以成績高低排序，因總收訓容額業已用罄，原告無法列入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，屆時被告將主動通知並寄發選配分發作業予原告，原告無須再次提出申請等語。原告不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張：

㈠選配分發作業要點逾越授權範圍，被告據以作成系爭公告，進而為原處分，限制原告考試權、工作權、職業選擇權，違反法律保留原則、平等原則等、濫用權利：

1.醫師法第4條之1第3項規定之「訓練容額」，依衛福部歷年來之公告，係指國內各教學醫院可以招收實習醫學生之名額，並未授權衛福部得依「國內醫事人力供需狀況核算，逐年訂定選配分發名額」，衛福部竟依醫師法施行細則第1條

之1規定，自行訂定選配分發作業要點，並於第2點第2項規定：「本部（即衛福部）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。」，實際影響通過牙醫師考試第1試之人繼續應牙醫師考試第2試之權利，限制人民工作權與職業選擇權，系爭公告既欠缺法律授權，違反法律保留原則。

2.依衛福部歷年公告，自105年至111年間，國內教學醫院每年可招收牙醫實習醫學生容額高達2,280名，以實際上各醫學院牙醫學系每年畢業生人數約在380名，顯然國內教學醫院並無牙醫實習醫學生容額不足之問題，則衛福部作成系爭公告之實質理由，應出於總量管制之目的，況若要確保國內醫療品質，可採取限制考試資格、採取適當考試機制，篩選出適當之醫療人員，或提高臨床實作訓練時數，或採高標準評定成績，而非實際侵害人民尋求以牙醫師為職業的憲法上工作權。

3.退一步言，系爭公告顯然違反不當連結禁止原則、顯著裁量瑕疵，而為濫用權力之違法處分，蓋依新聞報導、牙醫師公會全國聯合會之統計等，我國仍有超過半數縣市牙醫與人口比例未達事業衛生組織報告所指之每千人0.685名牙醫，且普遍不及臺北市一半水平，則系爭公告實與「考量國內醫事人力供需狀況」無關，違反不當連結禁止原則，存在顯著瑕疵，為濫用權力之違法處分。況原告國外牙醫學系畢業，參加牙醫師考試第1試及格，具備擔任牙醫師專業，系爭公告以總量管制為由，限制原告臨床實作權利，未對國內牙醫系畢業生為相同限制，違反平等原則，與維護國民健康、確保醫療品質等行政目的，違反不當連結禁止原。

4.原處分所依據系爭公告既有上開違法，則原處分亦屬違法，訴願決定遞予維持，有所不當。

㈡並聲明：

1.原處分及訴願決定關於駁回原告申請之部分均撤銷。

2.被告應依原告112年9月25日之申請，作成准予臨床實作訓練選配分發之處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯略以：

㈠選配分發作業要點並未違反授權明確性原則、法律保留原則，衛福部作成系爭公告、被告為原處分，均未違法：

依司法院釋字第443、547、750號解釋意旨，牙醫師屬專門職業人員，其從事之醫療行為，涉及病患個人生命、身體、財產等權益，亦對國民健康等重大公共利益有直接影響，有予以規制之必要。而牙醫師考試涉及醫學上之專業性、細節性與技術性事項，尚難於母法中為鉅細靡遺之規範。醫師法第4條、第4條之1第3項規定已就應考資格等重要事項予以規定，其他屬於執行法律之細節性與技術性次要事項，即國外學歷之採認標準、實務訓練之資格取得等執行性、技術性、細節性事項，依前揭規定及同法第42條規定意旨，自得授權由中央主管機關即衛福部辦理，則選配分發作業要點、系爭公告，合於授權整體意旨，未違反法律保留原則。

㈡原處分、選配分發作業要點、系爭公告並未剝奪原告憲法上之應考試權、工作權或職業選擇權，且無違比例原則或平等原則、不當連結禁止原則等：

1.依司法院釋字第547號解釋、本院99年度訴字第1351號判決等意旨，牙醫師從事醫療行為，影響患者、國民健康及安全，更應具備專業醫學知識與技能，故醫師資格取得，以臨床實作訓練必要之應考試權及工作權之限制，符合比例原則。又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，衛福部乃訂定選配分發作業要點，以逐年公告選配分發名額，每年皆維持在391人左右，並非僅針對國外牙醫系畢業生，且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共益之必要舉措，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，尚無違背憲法第7條平等權保障之意旨，自亦不構成對原告工作權及應考試權之侵害。

2.原處分僅影響原告延後進入臨床實作訓練考試期程，並未使原告喪失臨床實作訓練考試權益，難謂剝奪其應考試權。

3.醫師法第4條之1、選配分發作業要點等係於原告赴國外取得牙醫學位前，即已訂定，原告自得預見相關規定及等候臨床實作訓練之情形，亦應於作成赴國外就學等重大決定前，自行了解相關規定，選配分發作業要點及系爭公告並未侵害原告正當合理信賴。

㈢並聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、如事實概要欄所載之事實，有系爭公告(本院卷一第47頁)、原處分(本院卷一第45頁)、112年1月31日公告(本院卷一第27至28頁)、原告國外牙醫學系畢業證書(本院卷一第29頁)、原告牙醫師考試第1試成績通知書(本院卷一第43至44頁)、原告112年9月25日申請書（本院卷一第169頁）、訴願決定書(本院卷一第61至72頁)附卷可稽，復為兩造所不爭執，堪信為真實。

六、本院之判斷：

㈠醫師法第1條規定：「中華民國人民經醫師考試及格並依本法領有醫師證書者，得充醫師。」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。是主管機關即衛福部於醫師法第42條授權訂定113年11月25日修正發布前(下稱修正前)之同法施行細則第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；以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，故仍欠缺前揭臨床實作經驗。國外牙醫學畢業生須於主管機關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)，是上開醫師法施行細則之規定，尚無牴觸母

法授權規範之意旨。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，衛福部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，於第2點規定：「(第1項)國外醫學、牙醫學畢業生，經醫師或牙醫師分試考試第1試及格者，得向本部申請選配分發。(第2項)本部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。」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，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1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，尚無違反法律保留原則、授權明確性原則。而為杜爭議，111年6月22日修正公布醫師法第4條之1增訂第3項明定：「前項臨床實作適應訓練之科別、期間、每年接受申請訓練人數、指定教學醫院、訓練容額、選配分發申請程序、文件與分發順序原則、成績及格基準……及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」起訴意旨指摘選配分發作業要點未經法律授權，限制人民之工作權及考試權等憲法保障之權利，違反法律保留原則及授權明確性原則等語，並不可採(最高行政法院112年度上字第386、389號判決意旨參照)。

㈡修正前醫師法施行細則第1條之1第4項、選配分發作業要點第2點第2項規定均無違醫師法第4條之規範意旨，已如前述。則衛福部據此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。且承前所述，衛福部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(同上最高行政法院判決意旨參照)。是起訴意旨主張衛福部未據教學醫院實際訓練量能，為國內牙醫師人力供需狀況之認定，進而評估每年度國外牙醫學系畢業生選配分發名額，侵害人民尋求以牙醫師為職業的憲法上工作權等語，亦不足採。

㈢經查，衛福部依選配分發作業要點第2點第2項規定，以系爭公告揭示國外牙醫學畢業生112年度選配分發名額為50名，並以112年1月31日公告委託被告辦理112年度「選配分發作業」。原告為國外牙醫學系畢業生，通過112年牙醫師考試第1試。原告於112年9月25日申請，向被告申請選配分發，經被告以原處分復以：系爭公告之112年度牙醫學畢業生總收訓容額50名業已用罄，將依年度總收訓容額及分發等候排序名單順延辦理等語（業經認定如前）。依前揭說明，被告以原處分否准原告112年9月25日申請，乃係依據前揭合法有效之選配分發作業要點及系爭公告內容，並以112年度國外牙醫學畢業生總收訓容額業已用罄，將依年度總收訓容額及分發等候排序名單順延辦理，並將原告列入選配分發排序名單，待依序通知選配分發為之，均無違誤。

㈣原告主張系爭公告、原處分違反平等原則，及對原告工作權之侵害等語，惟衛福部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，並未違反平等原則或不當連結禁止原則，亦未侵害原告工作權。

㈤綜上，原告主張洵無足採，被告針對原告112年9月25日申請申請選配分發，以原處分否准所請，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告猶執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，於判決結果不生影響，不再逐一論列，附此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　李毓華

法　官　蔡如惠

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。 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。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　30　　日

書記官　陳湘文