

附委任書

法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書



聲 請 人

姓名：蔡之棟

身分證明文件字號

住

訴訟代理人

李念祖律師

熊全迪律師

陳毓芬律師

理律法律事務所

11072 臺北市

電話

1 依憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定，聲請法規範憲法審查：

2 主要爭點

3 (一)臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決（下稱「原判決」）所適
4 用之前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日衛署醫字第 0990211896 號函（下
5 稱「前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函」），及衛生福利部 104 年 2 月
6 25 日衛部醫字第 1041661402 號函（下稱「衛福部 104 年 2 月 25 日函」），
7 未經授權增加法律所無之限制，是否違反憲法第 23 條法律保留原則，
8 而牴觸憲法？

9 (二)原判決所適用之醫療法第 21 條規定，是否欠缺授權明確性，違反憲法
10 之授權明確性原則，而牴觸憲法？

11 (三)原判決所適用之醫療法第 21、22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11 條第
12 3 項規定，是否牴觸憲法第 15 條保障人民工作權及執行職業自由、第
13 22 條保障人民契約自由之意旨，形成基本權之過度限制，違反憲法第
14 23 條規定之比例原則？

15 審查客體

16 (一)前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函：「……本署前已多次重申，醫療機
17 構不得擅立名目收費，有關轉床費、磨粉費、住院取消手續費、加長診
18 療費、提前看診費、檢查排程費、預約治療或檢查費、掛號加號費等項
19 目，均屬擅立名目，醫療機構不得向民眾收取上述之費用。……」（聲
20 證 1 號）

21 (二)衛福部 104 年 2 月 25 日函：「……二、……醫療機構不得擅立名目收
22 費，有關轉床費……檢查排程費、預約治療或檢查費、掛號加號費等
23 項目，均屬擅立名目，醫療機構不得向民眾收取上述之費用。……
24 三、……醫療機構應依所實際提供之服務內容收取費用，並據實開立收

據，……醫療機構以網路提供門診預約並預收費用方式，應屬不可……。」

(三)醫療法第 21 條：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。」

(四)醫療法第 22 條第 2 項：「醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立收費項目收費。」

(五)醫療法施行細則第 11 條第 3 項：「本法第 22 條第 2 項所稱擅立收費項目收費，指收取未經依本法第 21 條規定核定之費用。」

應受判決事項之聲明

一、前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2 月 25 日函違反憲法第 23 條之法律保留原則；醫療法第 21 條規定違反授權明確性原則；前開二函釋、醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定違反憲法第 23 條之比例原則，於此範圍內，自本判決宣示或公告之日起失效。

二、臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決因所適用之上開函釋及法令受違憲宣告，廢棄發回臺北高等行政法院。

事實上及法律上之陳述

壹、聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之目的：

為醫療法事件，認原判決（即臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決）所適用之前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2 月 25 日函禁止醫療機構預收醫療費用，視之構成醫療法第 22 條第 2 項禁止之擅立名目收費，實已逾越醫療法母法之授權，恣意增加法律所無之限制，牴觸憲法之法律保留原則。

惟倘 大院認系爭二函釋並未違反法律保留原則，則系爭二函釋所據之醫療法第 21 條規定即已違反授權明確性原則，即其於母法之授權規範未給予具體明確規定，竟使主管機關得恣意將收費方式差異亦視為醫療項目不同，而要求須經其事前核定。此外，系爭二函釋、醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項、醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定，業經核定之醫療項目，僅因收費方式差異，即須重新送核定，亦有抵觸憲法第 15 條工作權及執行職業自由、第 22 條保障人民契約自由之意旨，對聲請人造成基本權之限制效果與所欲保護法益之重要性程度，顯失均衡，構成過度干預，並加諸法律所無明文之限制，有違憲法第 23 條比例原則，聲請人為此起訴請法院宣告該函釋違憲撤銷。

貳、本件事實背景暨涉及憲法條文

一、本件事實背景及救濟經過

(一)聲請人為私立醫療機構臺北市美麗晶華診所(下稱「系爭診所」)之負責醫師，系爭診所前遭民眾向本案被告即臺北市政府衛生局(下稱「臺北市衛生局」)檢舉於 106 年 10 月 14 日向病患一次性收取新臺幣(下同)49,040 元，作為 6 次腋下、小腿雷射除毛療程(下稱「系爭療程」，收取費用當日即進行 1 次診療)之醫療費用，經臺北市衛生局於 108 年 3 月 19 日派員至現場查察並攜回該民眾除毛病歷影本、門診費用收據及除毛項目價目表等資料，查認於 106 年 10 月 14 日、106 年 11 月 4 日、107 年 2 月 10 日、107 年 5 月 5 日、107 年 9 月 24 日及 108 年 1 月 18 日該民眾病歷內登載療程記錄除毛等內容，門診費用收據自費診療項目載明雷射 49,040 元(就診日期自 106 年 10 月 1 日起至 106 年 10 月 31 日止)，另系爭診所現場提供除毛價目表載明腋下單次治療專案價格 4,000 元、平價 6 次專

案療程 1 萬 5,000 元，小腿單次治療專案價格 8,000 元、平價 6 次
專案療程 36,600 元，認為系爭診所向病患一次性收取一筆醫療費用
但分次實施治療之預收費用方式進行診療服務，違反醫療法第 22
條第 2 項「擅立收費項目收費」之規定（即擅立名目收費）。臺北
市衛生局雖函請聲請人於 108 年 5 月 28 日以書面提出陳述意見，惟
仍認聲請人違規，並依同法第 103 條第 1 項第 1 款及第 115 條第 1
項規定及臺北市衛生局處理違反醫療法事件統一裁罰基準，以 108
年 6 月 3 日北市衛醫字第 1083057075 號裁處書裁處系爭診所之負責
醫師即聲請人法定最低罰鍰金額 5 萬元（聲證 2 號）。

(二)聲請人不服，對該裁罰處分提起訴願，於遭臺北市政府 108 年 10
月 28 日府訴三字第 1086103559 號訴願決定（聲證 3 號）駁回後，
提起行政訴訟。經臺灣臺北地方法院 108 年度簡字第 324 號判決駁
回（聲證 4 號），聲請人提起上訴。惟即便該雷射除毛之醫療項目
早已為主管機關所核定（聲證 5 號），卻仍遭原判決認定，系爭診
所就雷射除毛另提供 6 次為一療程之收費方式，係採取預先一次性
收取費用而分多次施行治療之方式，構成醫療費用之預收，為前行
政院衛生署 99 年 10 月 6 日函及衛福利部 104 年 2 月 25 日函所禁
止收取之「預約治療費用」，且系爭療程（即以 6 次雷射除毛為一
療程屬於新的醫療項目）未依醫療法第 21 條規定經主管機關事前
核定，構成醫療法第 22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11 條第 3 項
規定所禁止之擅立名目收費情形，因而駁回聲請人之上訴，案件遂
告確定（聲證 6 號）。

二、所涉憲法條文或憲法上權利

(一) 憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

1 (二) 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共
2 利益者，均受憲法之保障。」

3 (三) 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自
4 由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，
5 不得以法律限制之。」

6 三、確定終局裁判及其所適用之法規範名稱及內容

7 (一) 臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決（參聲證 6 號）。

8 (二) 前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函：「……本署前已多次重申，
9 醫療機構不得擅立名目收費，有關轉床費、磨粉費、住院取消手
10 續費、加長診療費、提前看診費、檢查排程費、預約治療或檢查
11 費、掛號加號費等項目，均屬擅立名目，醫療機構不得向民眾收
12 取上述之費用。……」

13 (三) 衛福部 104 年 2 月 25 日函：「……二、……醫療機構不得擅立名
14 目收費，有關轉床費……檢查排程費、預約治療或檢查費、掛號
15 加號費等項目，均屬擅立名目，醫療機構不得向民眾收取上述之
16 費用。……三、……醫療機構應依所實際提供之服務內容收取費
17 用，並據實開立收據，……醫療機構以網路提供門診預約並預收
18 費用方式，應屬不可……。」

19 (四) 醫療法第 21 條：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣
20 （市）主管機關核定之。」

21 (五) 醫療法第 22 條第 2 項：「醫療機構不得違反收費標準，超額或擅
22 立收費項目收費。」

23 (六) 醫療法施行細則第 11 條第 3 項：「本法第 22 條第 2 項所稱擅立

1 收費項目收費，指收取未經依本法第 21 條規定核定之費用。」

2 (七) 醫療法第 103 條第 1 項第 1 款：「有下列情形之一者，處新臺幣 5
3 萬元以上 25 萬元以下罰鍰：一、違反第 15 條第 1 項、第 17 條第
4 2 項、**第 22 條第 2 項**、第 23 條第 4 項、第 5 項、第 57 條第 1 項、
5 第 61 條、第 63 條第 1 項、第 64 條、第 72 條、第 85 條、第 86
6 條規定或擅自變更核准之廣告內容。」

7 **參、確定終局裁判所適用之法規範或該裁判違憲之情形：**

8 **一、本案所適用之前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2 月**
9 **25 日函，對於醫療機構提供醫療服務所為「收費方式」之管制，不僅**
10 **涉及對人民受憲法第 15 條保障工作權之「執行職業自由」限制，亦對**
11 **醫病間之受憲法第 22 條保障之「契約自由」形成限制，自應以法律或**
12 **法律明確授權之命令為之，以符法律保留原則，並應符合憲法第 23 條**
13 **之比例原則：**

14 (一) 按，憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予
15 保障。」參照 大院大法官釋字第 711 號解釋揭示：「**憲法第 15**
16 **條規定**，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民之職業自由。
17 法律若課予人民一定職業上應遵守之義務，即屬對該自由之限
18 制。**法律對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴**
19 **不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業**
20 **自由，立法者為追求公共利益，且採行之限制手段確屬必要者，**
21 **始符合憲法第 23 條比例原則之要求，迭經本院解釋在案（本院釋**
22 **字第 584 號、第 649 號、第 702 號解釋參照）。**」（附件 1 號）

23 (二) 另按，憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩
24 序公共利益者，均受憲法之保障。」大院大法官釋字第 576 號解

釋意旨即明揭，契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，例如涉及財產處分之契約內容，應為憲法第 15 條所保障，又涉及人民組織結社之契約內容，則為憲法第 14 條所保障；除此之外，契約自由亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種（附件 2 號）。

(三) 前大法官廖義男教授尚謂：「至於契約自由，憲法亦未明文，但解釋上可認為係涵攝在憲法第十五條保障生存權之規定中。蓋憲法保障生存權之規定，乃在使人民享有合乎人類尊嚴之存在生活，則為了充實此種生活，自須賦予個人有人格發展之自由，藉以維護其物質之生命及發揮其精神之活力。在此意義上，人格發展之自由，當然包括了人民為維持其生存之需要，有從事經濟活動之自由。而經濟活動自由之最具體表現，即人民有契約自由，從事企業活動之自由及競爭自由。蓋基於契約自由，人民對於契約之訂立及內容有決定之自由，從而可依憑自己之意思，取得權利或負擔義務；同時基於企業活動之自由，對於生產何種物品，以及如何生產、分配與消費等有自主決定之自由，並對於基此自主決定之行為所產生之後果，自負責任；又基於競爭自由，人民為企業活動時，可藉其產品之優良、價格之低廉、服務之周到或正當之宣傳等，來與其競爭者爭取業務之擴張。有了此等自由，人民可依其聰明才智與興趣從事經濟活動，發揮其創業之活力，努力於企業經營效能之提高，以獲得此努力成果之報償。此種使個人得以充分發展其人格，以增進個人利益與幸福之生活，自屬憲法保障生存權之真諦。」（附件 3 號）

(四) 公法學者程明修教授更進一步指出：「由於契約自由是自由司法體系中的本質成分，特別是在私法自治範疇的擴張上獲得保障。如

1 果在結構上沒有滲入到列舉的基本權中時（例如不是特別針對財
2 產權之處分契約），不止在社會生活，同時也在經濟生活中，對於
3 獨立具體的自我形成作用也具有相當重要的價值。換言之，契約
4 自由本身可以說相當接近個人自我實現（Selbsterwirklichung）
5 的核心。因此可以承認有一般性的契約自由，作為憲法真正為列
6 舉之獨立自由權而受到如我國憲法第二十二條一般之保障。」（附
7 件 4 號）可見，契約自由為憲法第 15 條及第 22 條規定所保障，
8 尤其，是否與他人締約、締結契約之內容，均涉及契約當事人之
9 意思自主及個人自我實現，基於私法自治，非有法律明文，實不
10 得任意干預或限制，此乃契約自由之根本核心。

11 (五) 末按，參照 大院大法官釋字第 778 號解釋意旨：「對人民自由權
12 利之限制，應以法律或法律明確授權之命令為之（本院釋字第 394
13 號、第 443 號、第 559 號、第 710 號及第 711 號解釋參照）。主管
14 機關依法律授權訂定之施行細則，或依職權頒布之解釋函令，如
15 涉及對人民權利之限制，須依一般法律解釋方法，並符合相關憲
16 法原則及母法意旨，始與法律保留原則無違（本院釋字第 566 號、
17 第 611 號及第 751 號解釋參照）。」（附件 5 號）

18 (六) 據上，原判決所適用之醫療法第 21 條及第 22 條第 2 項，規定醫
19 療機構收取醫療費用之標準須經主管機關核定方可施行，醫療機
20 構不得違反收費標準，擅立收費項目收費。前行政院衛生署 99 年
21 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2 月 25 日函則將預先收取醫療費用視
22 為擅立名目收費，違反醫療法第 22 條第 2 項規定。上開規範均屬
23 對於醫師及其醫療機構所提供之醫療服務「收費方式」之限制，
24 自屬對人民基於憲法第 15 條規定受保障之工作權，本得自由決定
25 從事工作之方法、營業方式、服務提供及交易模式等「執行職業

自由」，及醫者或病患受憲法第 22 條保障之「契約自由」為干預及限制。按前揭 大院大法官解釋意旨，即應檢驗本件審查客體所形成之基本權限制是否以法律，或經法律明確授權之命令為之，以符合法律保留原則、授權明確性原則，以及是否符合憲法第 23 條規定之比例原則。

二、原判決所適用之前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函，及衛福部 104 年 2 月 25 日函（以下合稱系爭二函釋），禁止醫療機構預收醫療費用，認為此構成醫療法第 22 條第 2 項禁止之擅立名目收費，實已逾越醫療法母法之授權，恣意增加法律所無之限制，牴觸憲法之法律保留原則：

（一）參照 大院釋字第 734 號解釋意旨即謂：「人民基本權利之限制，原則上應以法律為之，依其情形，固非不得由立法機關授權主管機關發布命令為補充規定（本院釋字第四四三號、第四八八號解釋參照）。惟其授權之目的、內容及範圍均應具體明確。主管機關據以發布之命令，亦不得逾越授權之範圍，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（本院釋字第五六八號、第六五八號、第七一〇號、第七三〇號解釋參照）。授權是否具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，非拘泥於特定法條之文字（本院釋字第三九四號、第四二六號解釋參照）。」（附件 6 號）準此，基於法律保留原則，法律雖授權行政機關發布命令，以為法律之補充，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，其程度應與對人民權利之影響相稱，如僅為概括授權時，祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尤其，主管機關尚不得超越法律授權之外，逕行訂定原非法律所規定之要件或限制。

（二）原判決援引之系爭二函釋固規定醫療機構不得向民眾收取「預收

治療費用」，認為「先收費、後診療」構成擅立名目收費，違反醫療法第 22 條第 2 項規定云云（見聲證 1 號），惟查綜觀醫療法之規範體系，主管機關利用系爭二函釋所主張醫療費用之收費方式須先診療、後收費，即其禁止「預先收費」，於法律上並無明文規定，且非醫療法第 22 條第 2 項所禁止之射程範圍：

1. 按，醫療法第 21 條規定：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之」、第 22 條第 1 項、第 2 項規定：「醫療機構收取醫療費用，應開給載明收費項目及金額之收據。醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立收費項目收費」、醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定：「本法第 22 條第 2 項所稱擅立收費項目收費，指收取未經依本法第 21 條規定核定之費用。」可知，醫療法第 22 條第 2 項所定擅立收費項目之收費，乃係指醫療機構是否就「經核定之醫療項目」收取「超過核定數額」之費用（即超額），抑或執行經核定醫療項目以外之醫療處置行為，而就未經核定之醫療項目擅立名目向病患收取費用（即擅立名目）。至醫療費用之收費方式，病患究竟得否預先給付費用，或醫療機構係一次或分次收取費用，則均不在醫療法第 22 條所稱之「擅立名目收費」或「超額收費」之文義射程範圍，僅係因醫療法施行細則第 11 條第 3 項之恣意擴張而遭禁止，顯然此際已屬違反依法行政原則。

2. 另按，醫療法第 60 條規定：「醫院、診所遇有危急病人，應先予適當之急救，並即依其人員及設備能力予以救治或採取必要措施，不得無故拖延。前項危急病人如係低收入、中低收入或路倒病人，其醫療費用非本人或其扶養義務人所能負擔者，應由直轄市、縣（市）政府社會行政主管機關依法補助之。」、醫

1 師法第 21 條規定：「醫師對於危急之病人，應即依其專業能力
2 予以救治或採取必要措施，不得無故拖延。」及病人自主權利
3 法第 7 條規定：「醫療機構或醫師遇有危急病人，除符合第 14
4 條第 1 項、第 2 項及安寧緩和醫療條例相關規定者外，應先予
5 適當急救或採取必要措施，不得無故拖延。」醫療機構對於危
6 急病人有提供緊急醫療救助之義務，尚不得以其未納醫療費用
7 而拒絕提供醫療服務，可見診療與收費間並無必然先後順序關
8 係。

9 (三) 由上可知，就醫療機構應採行「先收費、後診療」或「先診療、
10 後收費」並無定有任何強行規定。此亦可觀諸既醫療機構不得以
11 未納醫療費用為由拒絕向危及病人提供醫療服務，則醫療機構在
12 病患經充分告知且同意情形下，與病患議定先行繳納、預收醫療
13 服務之費用，不致使病患醫療權益受有損害，於法無明文禁止、
14 亦無授權規範下，主管機關實無從以發布法令函釋施加限制。

15 (四) 本件之系爭二函釋禁止收取之「預約治療費用」，包含就業經核定
16 之醫療項目」(表示並非未經核定而擅立名目之醫療項目)禁止醫
17 療機構採取一次性收取醫療費用而分次施行醫療之收費方式，認
18 此構成預收費用，進而違反醫療法第 22 條之「擅立收費項目收費」
19 規定，依同法第 103 條規定處以行政罰鍰。即係將醫療機構就「業
20 經核定之醫療項目」僅因採取「逐次診療分期收取」或「一次性
21 全部預先收取再逐次診療」之收費方式不同，作為有無違反醫療
22 法第 22 條第 2 項規定「擅立收費項目收費」之認定標準。

23 (五) 然查，細觀醫療法第 22 條第 2 項規定，其所謂擅立收費項目之收
24 費，乃係指醫療機構是否執行經核定醫療項目以外之醫療處置行

為，而就未經核定之醫療項目擅立名目向病患收取費用（即擅立名目）。至醫療費用之收費方式，尤其係「業經核定之醫療項目」（如本案之雷射除毛醫療項目實業經核定，參聲證5號），醫療機構得否「預先收費」，或須予病患診療後始得向病患收費，根本不在醫療法第22條第2項規範意旨內。系爭二函釋不問病患是否業經醫療機構充分診斷、告知權益、不問醫療機構於醫療費用之收取上採取一次性全部收取但分次施行治療有無超額之情形，亦不問醫療機構預先收取費用之醫療項目是否已為主管機關所核定，即認定舉凡「預先收取費用」亦構成醫療法第22條第2項規定之擅立名目收費行為，一概予以禁止並處罰之，顯已逾越母法（即醫療法第22條第2項）授權之禁止範圍，顯屬恣意增加法所無明文之限制，與憲法之法律保留原則顯有抵觸。

三、醫療法第21條規定，就主管機關應制定如何之收費標準未為具體明確之授權，就其核定上所需考慮之事項除醫療項目、醫療費用，甚至包含醫療費用收取方式在內，於法律上並無明確告知，致主管機關之核定標準流於恣意，竟得以系爭二函釋將業經核定項目採預收費用方式，視為未經核定之醫療法第22條第2項擅立名目收費，顯有違反憲法之授權明確性原則：

（一）參照 大院釋字第638號解釋意旨：「對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，本院釋字第三九四號、第四〇二號、第六一九號解釋足資參照。」（附件7號）

（二）次參照 大院釋字第765號解釋意旨：「按立法機關以法律授權行

1 政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具
2 體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，
3 固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解
4 釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知
5 立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要
6 求。」（附件 8 號）

7 （三）大院許宗力院長則於其〈行政命令授權明確性問題之研究〉一文
8 中，清楚闡謂授權明確性之審查標準¹：「可預見性公式：授權條款
9 的規定必須明確到足以令人預見行政機關將於何種場合、循何方
10 向行使授權以及根據授權所訂定命令可能具備之內容，始能符合
11 明確性之要求。稍後之判決則指出，授權條款的規定必須達到使
12 人民直接從授權本身——而非從根據授權所訂定之命令——即可
13 預見國家對人民所要求作為或不作為內容之明確程度，始稱得上
14 符合授權明確性之要求」、「方針公式：法律必須明白指出，或至
15 少足以令人從其規定推論出立法者所要求行政機關達成的方針。
16 之後的判決則要求立法者至少應在授權母法自行規定『最低限度
17 的實質規範內容』，以作為行政機關之方針與準則用」、「立法者如
18 認為有事先授權行政機關訂定命令之必要，亦須自行規定方向與
19 範圍，使將頒訂之命令所可能具有的內容得以讓人事先預見得
20 到。」（附件 9 號，第 81 頁）

21 （四）按，醫療法第 21 條：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、
22 縣（市）主管機關核定之。」醫療法第 22 條及醫療法施行細則第
23 11 條第 3 項規定，醫療機構收費之醫療項目「未經主管機關核定」，

¹ 許宗力（1990），行政命令授權明確性問題之研究，國立臺灣大學法學論叢第 19:2 期，1990 年 6 月，第 51-90 頁。

1 即構成醫療法上所謂所謂「擅立名目收費」，主管機關並得就違反
2 者依醫療法第 103 條規定處以行政罰鍰。既醫療機構所提供及收
3 費之醫療項目均須經主管機關事前「核定」方可施行，否則即構
4 成「擅立名目收費」而將受有行政裁罰。

5 (五) 惟按前揭 大院大法官解釋意旨及許宗力院長所闡述意旨，立法
6 者即應於法律明定醫療項目及其收費標準之「核定標準」、「核定
7 方法」等，俾利人民遵循。縱令有以法律授權主管機關訂定命令
8 以為補充之必要，亦應於法律（即母法）中清楚規範授權之「目
9 的」、「內容」、「範圍」，使主管機關得依循其規定訂定符合母法之
10 醫療項目及收費標準核定規範，俾利人民得從中知曉醫療項目核
11 定制度之規範目的、核定要件，及核定標準，進而得預見及理解
12 其授權由主管機關訂定之醫療項目核定制度將如何進行、何等之
13 醫療項目須報經核定，及核定之標準為何。

14 (六) 本案所涉及之醫療法第 22 條及醫療法施行細則第 11 條第 3 項規
15 定將「擅立收費項目收費」定義既指醫療機構收取「未經依醫療
16 法第 21 條規定核定」之費用，是以，如何構成擅立名目收費，即
17 係透過醫療法第 21 條規定授權交由主管機關「核定」，以醫療項
18 目是否經主管機關「核定」為判斷標準。然而，細觀醫療法第 21
19 條規定僅就「醫療費用之標準」授權直轄市、縣（市）主管機關
20 為「核定」，至就直轄市、縣（市）主管機關應循何等標準進行
21 核定、醫療機構須將何種醫療項目及收費（甚至連收費方式不同
22 亦應報請核定）報請主管機關核定等均付之闕如，並未將此等足
23 令醫師及醫療機構面臨行政裁罰之構成要件，就其授權主管機關
24 核定（以為構成要件補充）之「內容」、「目的」、「範圍」為
25 具體明確之規範，以致於主管機關之核定標準流於恣意（各該直

1 轄市、縣(市)主管機關尚自行訂定法所無明確規範之核定原則)，
2 醫師及醫療機構根本無從自母法規範事前預見及理解其授權主管
3 機關核定之醫療項目範圍究竟如何，例如，業經核定之醫療項目
4 倘以多次之療程組成是否須再經核定？就醫療項目之收費方式採
5 行預收是否為須經核定之範圍？申言之，醫師及醫療機構根本無
6 從自法規範具體明確知曉醫療項目及收費標準核定之制度目的何
7 在、核定標準、核定標的及核定方法為何，無從預見及理解主管
8 機關將以如何之標準或規範進行核定。也因此，本案即發生醫療
9 機構就「業經核定之醫療項目及收費標準」進行收費，卻因於「收
10 費方式」上與消費者約定分次施行、預先一次性收取費用，竟仍
11 為主管機關認定構成醫療法第 22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11
12 條第 3 項所定擅立名目收費。然細觀醫療法第 21 條規定，其中實
13 無從可預見及理解，須報經主管核定之醫療項目範圍尚及於「收
14 費方式」(一次收取費用、分次施行，或採用 6 次為一療程、8
15 次為一療程、10 次為一療程均應重新報核定)，亦即，自母法規
16 範中並未見有具體明確之授權規範，足使主管機關知悉核定上所
17 需考慮之事項除醫療項目、醫療費用，甚至包含醫療費用收取方
18 式在內，醫師及醫療機構自更無從事前預見及理解醫療法第 21 條
19 所定核定制度之內容(究竟如何之事項應送交主管機關核定)。

20 (七) 據上，醫療法第 21 條規定未就其授權主管機關如何認定構成未經
21 核定而擅立名目收費之「內容」、「目的」、「範圍」為具體明
22 確之規範，空白授權主管機關恣意核定，就核定標準、核定標的
23 及核定方法全然未予說明，與憲法之授權明確性原則有違。

24 四、原判決所適用之前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2
25 月 25 日函及醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項規定、醫療法施行細則第

1 11 條第 3 項規定，全面禁止醫療機構預先收取醫療費用，甚至要求業
2 經核定的醫療項目僅因收費方式不同即須重行申請核定，對醫師之「執
3 行業務自由」與醫病間之「契約自由」形成過度限制，不符憲法第 23
4 條比例原則，明顯牴觸憲法：

5 (一) 參照 大院大法官釋字第 716 號解釋意旨：「憲法第 15 條保障人
6 民之工作權及財產權，人民營業之自由亦為其所保障之內涵。基
7 於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職
8 業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式
9 之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，
10 例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之（本院釋字第 514
11 號、第 606 號解釋參照）。又契約自由為個人自主發展與實現自我
12 之重要機制，為憲法第 15 條財產權及第 22 條所保障之權利，使
13 契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人
14 交易商品或交換其他生活資源之自由（本院釋字第 576 號、第 580
15 號解釋意旨參照）。國家對人民上開自由權利之限制，均應符合憲
16 法第 23 條之比例原則。」（附件 10 號）

17 (二) 細觀醫療法第 21 條及第 22 條規定之立法理由謂：「為避免醫療機
18 構濫收醫療費用，增加病人負擔，故規定其標準由省（市）衛生
19 主管機關核定。」、「為促進醫德並配合前條規定，限定醫療機構
20 不得超額收費，並應依病人要求掣給收費明細表及收據；此外並
21 應備置收費標準明細表供病人查閱，以維病人權利。」、「第二項
22 所稱超額收費，是否包括擅立收費項目收費，易生爭議，爰予納
23 入明定。」（附件 11 號）觀諸立法目的，實係為避免病患因醫學
24 專業知識不足，在醫病資訊不對等之情形下，支付過多醫療費用，
25 接受不必要，甚至有危害身體健康之醫療項目，故限制醫療機構

1 就所欲執行之「醫療項目」，以及就該醫療項目所欲收取之「醫療
2 費用」，均應經事先主管機關核定，以確保病患之權益。

3 (三) 然查，全面禁止醫療機構預先收取醫療費用，甚至要求業經核定
4 的醫療項目僅因收費方式不同即須重行申請核定，無助於醫療法
5 第 22 條第 2 項規範目的之達成。

6 1. 承上，考量醫療法第 21 條及第 22 條規定之立法目的，既係為
7 維護病患與醫療機構之間「資訊平等」之目的而設，因此醫病
8 關係間所約定施行之醫療項目、醫療費用以及收費方式是否應
9 受醫療法所規制，即應檢視有無造成病患資訊不平等，有無造
10 成權益受損之風險而定。以網路預約門診而預收費用為例，因
11 病患尚未經醫師診療而認知其所需之醫療服務，於此之前即預
12 收醫療費用，可能因資訊不平等導致病患權益受損之風險，故
13 而禁止。然若病患係於接受第一次診療，且明確知悉未來可獲
14 取之醫療項目內容，本於自由意志下，自行選擇所欲負擔之療
15 程及預收費用之收費方式（例如，整體療程為 6 次，於第一次
16 診療後預付後面 5 次費用。），並無不可。

17 2. 至就「業經核定」之醫療項目收費標準，其「收費方式」究應
18 如何，例如繳費方式採現金付費或電子支付、費用給付上係一
19 次性收取或分次收取、預收與否，應屬醫師及其醫療機構從事
20 工作之方法、時間、地點等執行職業自由。尤其，於醫師或醫
21 療機構已充分告知病患、經病患同意下所自願接受之收費方
22 式，明顯無礙於病患權益及公共利益之情形，僅因整體療程所
23 需向病患預先收取多次之醫療費用便以「新的」醫療項目視之，
24 要求此一收費方式均須事前報請核定，已欠缺合理性，更不符

醫療法第 21 條及第 22 條第 2 項規定所欲追求之立法目的。

3. 沉查，除非主管機關嚴令禁止所有醫療項目以療程形式提供或禁止醫療機構就相同醫療項目按不同價格收費。否則，各醫療機構雖提供相同之醫療項目，然實際上存在價格上之差異，病患本即可能為了享受打折，更優惠價格而自行選擇與其所中意之醫療機構訂定契約，是以，即便未經主管機關核定，在合理次數、合理價格（即未逾單次醫療項目之收費標準）下，以療程方式提供醫療服務，預先收取費用，甚至於預收時給予折扣，是否即可謂有不當影響病患作成醫療決定之虞而有限制之必要，要非無疑。毋寧，病患以任何因素（地點及場所新舊、收費價格高低）決定於何一醫療機構接受多次治療，實屬人民契約自由之範疇，於其獲充分資訊下，決定接受一次性收取費用而分次施行之預先收取費用方式，亦係病患之選擇，自應尊重該等意思自主及個人自我實現，豈因此認有不當影響病患之情形。

4. 換言之，立法者透過醫療法第 21 條及第 22 條第 2 項規定所欲規範者，實係醫療機構有無憑藉醫病資訊不對等，設立不必要之醫療項目或不合理之醫療費用向病患收費。然而，依現行法主管機關恣意核定之結果，無異將業經核定醫療項目於採行「一次性收費分多次施行」之收費方式時，便視之為不同之醫療項目，進而要求醫療機構必須逐一向主管機關申請核定。相較之，「預先約定多次施行並分次收費」之醫療項目即因並非預收醫療費用而毋庸經主管機關核定。然若醫療機構與病患就已經核定之醫療項目約定施行多次，僅因採取逐次分期收取或一次性預先收取之不同，即決定是否違反醫療法第 21 條及第 22 條第 2

1 項規定之「擅立收費項目收費」。然實際上於治療方面，兩者除
2 收費方式以外，於醫療本質上並無差異，何以竟遭截然不同之
3 看待。由此可見，主管機關依醫療項目或醫療費用之收費方式
4 差異，即一次性預先收費或分次收費，便將實際上相同之醫療
5 項目視為不同醫療項目，進而要求醫療機構應就一次性預先收
6 費者申請核定，顯不合理。

- 7 5. 再者，即便主管機關禁止醫療機構採取一次性收取費用分多次
8 施行之醫療項目，醫療機構縱事先與病患訂定療程之次數再不
9 合理（例如 500 次），然透過多次施行、分期收費方式（病患接
10 受，而確實進行 500 次醫療），反而認為符合醫療法第 21 條及
11 第 22 條第 2 項規定之限制，豈又足以保障病患權益？是以，對
12 醫療機構之「收費方式」加諸限制，實根本無法達成立法理由
13 所欲避免醫療機構利用醫病資訊之不對等使病患接受不必要之
14 醫療項目或不合理收費以保障病患權益之目的，就此部分之限
15 制實已未能通過憲法第 23 條比例原則所要求「手段須有助立法
16 目的達成」之檢驗。

17 (四) 此外，全面禁止醫療機構預先收取醫療費用，甚至要求業經核定的
18 醫療項目僅因收費方式不同即須重行申請核定，並非對於醫療
19 機構「執行業務自由」，以及醫病關係下「契約自由」之最小侵害
20 手段。

- 21 1. 現行醫療法所採行之「事前核定制」，從醫療服務成本、行政效
22 率等角度觀之，實有過度限制而欠缺彈性之問題。就植牙、復
23 健、職能治療、精神治療或語言治療等有一定期間反覆實施必
24 要之醫療項目，自應容許醫療機構依據專業評估個別病患之具

1 體需求，就雙方未來欲採取療程之時長、次數，先行與病患達
2 成合意。從行政效率之角度觀之，無論醫療機構或主管機關，
3 實僅因病人選擇「預先付費」，即要求醫療機構就分次施行之次
4 數差異認定為不同（全新）之醫療項目，須重行向主管機關申
5 請核定，恐大量耗費醫療機構及主管機關之資源，更不足以及
6 時回應病患需求。實際上，主管機關根本無可能就其管轄範圍
7 所有醫療機構因應病人需求而重行核定之申請逐一審查、核定。

8 2. 考量對醫師級醫療機構「執行職業自由」之較小侵害，就行政
9 管制手段而言，主管機關實非不得採行「事後備核制」。舉例而
10 言，勞動基準法第 84 條之 1 規定：「經中央主管機關核定公告
11 之下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休
12 假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、
13 第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限
14 制。一、監督、管理人員或責任制專業人員。二、監視性或間
15 歇性之工作。三、其他性質特殊之工作。前項約定應以書面為
16 之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。」
17 勞動基準法為保障勞工之工作權、健康權，固然透過勞動基準
18 法所定各項規範，對雇主之「執行職業自由」，以及勞雇間之「契
19 約自由」形成干預與限制，然而於無礙於勞工健康及福祉之情
20 況下，仍有限度地允許勞雇雙方自行約定工作時間、夜間工作
21 等，並採行「事後核備制」，使得該約定之效力仍可由行政機關
22 透過核備方式介入。

23 3. 是以，就醫療機構與病患之間議定一次收費、分次施行特定醫
24 療項目，倘該等醫療項目並非從未經主管機關核定，實非不可
25 以「事後核備制」方式進行管制，於適度開放醫療機構與病患

自由就業經核備之醫療項目之收費方式、服務供給次數等自為
議定，僅於其認為必要時再加以介入（例如以 100 次為一療程，
一次預收 100 次之費用，認為已超出該醫療項目之治療本質時，
於必要時再有所介入）。透過「事後核備制」，一方面得避免其
所擔心之醫療消費糾紛，保障民眾之醫療權益，同時對醫療機
構之業務執行方式亦保留彈性空間。

4. 尤其，考量雷射除毛此一美容性醫療項目之本質，因人體毛囊生
長週期之故，需進行多次治療才能完全去除位於不同生長週期的
毛髮（聲證 7 號），倘病患欲達到永久除毛而非短期除毛之效果，
腋下及手腳通常需要 6-8 次以上之治療（聲證 8 號），是一次性
收取 6 次除毛雷射之費用，於病患已完整知悉療程之內容，且認
療程內容及效果符合其個人需求，而同意給付費用下，自應允許
醫療機構與民眾合意為達成特定醫療效果，就業經核定之醫療項
目約定未來分次施行，並先行一次性給付醫療費用，此亦合乎此
一醫療項目（欲達到治療目的）之本質。

5. 然而，醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項、醫療法施行細則第 11
條第 3 項規定、前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函，及衛福部
104 年 2 月 25 日函卻以「事前核定制」全面禁止醫療機構預收
費用，或以收費方式之差異要求醫療機構就業經核定之醫療項
目重行申請核定，顯非對於醫療機構「執行業務自由」，以及醫
病關係下「契約自由」之最小侵害手段，要難通過憲法比例原
則之審查。

(五) 全面禁止醫療機構預收費用，或以收費方式之差異要求醫療機構
就業經核定之醫療項目重行申請核定，固然得以有效避免消費糾

1 紛，惟上開規範未予考量自費性美容醫療項目之醫療必需性及必
2 要性較低，施加過度限制更有礙消費者於美容醫療市場取得更優
3 惠服務之利益。上開規範與所欲追求之公共利益間顯不具衡平性：

4 1. 誠如前述，若病患係於接受診療，且明確知悉未來可獲取之醫
5 療項目內容，本於自由意志下，自行選擇所欲負擔之醫療項目
6 次數以及收費方式，並無不可。況醫療機構一次性收取之醫療
7 費用款項，於無逾越主管機關所核定收費標準之情形下（並未
8 因一次性收取就超收或濫收），對民眾消費醫療服務之權利當無
9 影響。如若產生醫療消費糾紛，民眾亦非不可尋求私法救濟途
10 徑。法制上並無存有一重大公益性目的須就享受「醫療服務」
11 之民眾消費權益給予特殊保障。

12 2. 況查，本件所涉及係自費美容性醫療項目，與民眾遭逢緊急或
13 重大、可能危及生命身體健康之疾病所必需、必要之醫療服務
14 內容本質上並不相同，民眾尋求自費性美容醫療服務實係基於
15 滿足個人日常生活審美目的，相較於全民健康保險所給付之醫
16 療項目，該等自費醫療項目之必需性及必要性顯然較低。因此
17 民眾對於是否接受該等醫療服務，以及接受該等醫療服務之次
18 數均有高度選擇權，其若欲透過一次性與醫療機構約定多次施
19 行醫療服務以爭取更優惠、更折扣之醫療方案，實無不可，應
20 交由病患自主選擇，醫療機構提供其各種彈性選擇方案，並未
21 違背病患之利益。易言之，從醫病間契約自由角度觀之，醫療
22 機構提供民眾可選擇單次、或多次之自費性醫療服務，反而係
23 使病患得依自身需求享有選擇權，甚至得據此與醫療機構議定
24 更低之醫療費用，更有利於提升美容醫療市場之競爭，而得有
25 效降低美容醫療市場之價格、提升美容醫療市場商品之品質。

因此，就多次施行之美容醫療項目為預先收取對全體人民健康之公共利益實無重大不利影響而須予以限制之必要，考量其公益性質較低，實應就涉及自費性美容醫療項目之契約自由給予更多彈性、更少限制，方屬確實保障民眾消費權益之途。

3. 據上，上開規範漏未考量自費性美容醫療項目與其他健保給付之醫療項目公益性質大有不同，強制限制自費性美容醫療項目之收費方式，或以收費方式之差異要求醫療機構就業經核定之醫療項目重行申請核定，固然得以有效避免消費糾紛，惟已然更有害於美容醫療市場之競爭，反而犧牲了消費者購買自費性美容醫療項目之選擇權以及因市場競爭而獲得之利益，益徵上開規範對於提供美容醫療項目之醫療機構「執行業務自由」，以及醫病關係間之「契約自由」所為之干預與限制，與醫療法所欲追求之公共利益顯不相稱，亦無從通過憲法第23條狹義比例原則之檢驗。

五、綜上所述，原判決所適用之前行政院衛生署99年10月6日函及衛福部104年2月25日函，禁止醫療機構收取之「預約治療費用」，就業經核定之醫療項目，採取一次性收取醫療費用而分次施行醫療之收費方式，亦列入禁止預收費用之列，並認為此構成醫療法第22條第2項禁止之擅立名目收費，實已逾越母法之授權，恣意增加法律所無之限制，違反法律保留原則。

惟倘 大院認系爭二函釋並無違反法律保留原則之問題，則系爭二函釋所據之醫療法第21條規定應有違授權明確性原則，即其於母法之授權規範未給予具體明確規定，竟使主管機關得恣意將收費方式差異亦視為醫療項目不同，而要求須經其事前核定。

此外，系爭二函釋、醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項、醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定，業經核定之醫療項目，僅因收費方式差異，即須重新送核定，亦，對醫師之「執行業務自由」與醫病間之「契約自由」形成過度限制，不符憲法第 23 條之比例原則。

原判決所適用之法令規定及函釋明顯牴觸憲法，謹請 大院明鑒，迅依聲請人所請宣告前行政院衛生署 99 年 10 月 6 日函、衛福部 104 年 2 月 25 日函、醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定違憲、失效，並廢棄原判決，將本案發回臺北高等行政法院重新審理，以符憲法法治，至感德便。

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 111 年 12 月 8 日

具 狀 人： 蔡之棟

撰 狀 人： 李念祖律師

熊全迪律師

陳毓芬律師



陳毓芬

附件：委任狀正本乙份

供證明或釋明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	備註
聲證1號	前行政院衛生署99年10月6日衛署醫字第0990211896號函	
聲證2號	臺北市政府衛生局108年6月3日北市衛醫字第1083057075號裁處書	

證據編號	證據名稱或內容	備註
聲證3號	臺北市政府108年10月28日府訴三字第1086103559號	
聲證4號	臺灣臺北地方法院108年度簡字第324號行政判決	
聲證5號	臺北市政府衛生局核定長庚醫療財團法人台北長庚紀念醫院收費	
聲證6號	臺北高等行政法院110年度簡上字第37號行政判決	
聲證7號	皮膚科醫師王修含針對雷射除毛次數之說明	
聲證8號	汐止綜合國泰醫院針對除毛雷射手術之簡介	

附屬文件之名稱

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件1號	司法院大法官釋字第711號解釋	
附件2號	司法院大法官釋字第576號解釋	
附件3號	廖義男（1995），憲法與競爭秩序之維護，公平交易法之理論與立法，第1-11頁。	
附件4號	程明修（2004），契約自由與國家之保護義務，憲政時代第30卷第2期，第195-228頁。	
附件5號	司法院大法官釋字第778號解釋	
附件6號	司法院大法官釋字第734號解釋	
附件7號	司法院大法官釋字第683號解釋	
附件8號	司法院大法官釋字第765號解釋	
附件9號	許宗力（1990），行政命令授權明確性問題之研究，國立臺灣大學法學論叢第19:2期，1990年6月，第51-90頁	
附件10號	司法院大法官釋字第716號解釋	
附件11號	醫療法第21條、第22條之立法理由	

委 任 書

委 任 人	蔡之棟	身分證明文件字號 住
受 任 人	李念祖律師 熊全迪律師 陳毓芬律師	理律法律事務所 地址： 電話：

委任人因法規範憲法審查及裁判憲法審查案件，為臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號行政判決及該判決適用之醫療法第 22 條第 2 項規定及相關函釋，有牴觸憲法疑義，聲請為宣告違憲之判決，茲委任受任人為訴訟代理人，有為一切訴訟行為之權限。依憲法訴訟法第 8 條規定，提出委任書。

此 致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 1 1 月 日

委 任 人

蔡之棟

受 任 人

李念祖律師
熊全迪律師
陳毓芬律師

蔡之棟

