

《行政法概要》

- 一、A 醫院與衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）間，訂有全民健康保險特約醫事服務機構契約（下稱特約），A 醫院所屬外科主治醫師與病人共謀，以偽造資料申報多筆醫療費用，健保署因而依據全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱管理辦法）第 39 條規定，停止 A 醫院外科（含門診、住院）醫療業務特約 2 個月，涉案醫師於停止特約期間，對保險對象提供之醫療服務，不予支付。試問：A 醫院與健保署之特約，法律性質為何？健保署對 A 醫院外科（含門診、住院）醫療業務停止特約 2 個月，對涉案醫師於停止特約期間，對保險對象提供之醫療服務不予支付之行為，法律性質為何？又健保署以管理辦法為停約與不予支付之行為，是否符合法律保留原則？（30 分）

參考法條：

全民健康保險法第 66 條第 1 項：「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」

全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 39 條：「保險醫事服務機構於特約期間有下列情事之一者，保險人予以停約一個月至三個月。但於特約醫院，得按其情節就違反規定之診療科別、服務項目或其全部或一部之門診、住院業務，予以停約一個月至三個月：

- 一、以保險對象之名義，申報非保險對象之醫療費用。
- 二、以提供保險對象非治療需要之藥品、營養品或其他物品之方式，登錄就醫並申報醫療費用。
- 三、未診治保險對象，卻自創就醫紀錄，虛報醫療費用。
- 四、其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用。
- 五、保險醫事服務機構容留未具醫師資格之人員，為保險對象執行醫療業務，申報醫療費用。」

命題意旨	本題屬於全民健保議題之綜合型態考題，測驗同學對於相關實務見解之熟悉度。
答題關鍵	本題共有三個問題，各問題並分別對應一個實務見解，說明如下： 一、契約定性：釋字第 533 號解釋。 二、「特約期間停止支付」之行為定性：最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議。 三、管理辦法與法律保留：涉及釋字第 753 號解釋之要旨。
考點命中	《月旦法學教室》，190 期，蔡維音(2018)，〈全民健保特約違約罰之法律保留〉，頁 6-9。

【擬答】

(一)A 醫院與健保署之特約，性質上為行政契約。

1. 按行政程序法第 135 條規定，公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。
2. 次按釋字第 533 號解釋理由書之意旨，全民健康保險為強制性之社會保險，攸關全體國民福祉至鉅，具公法之性質。健保署與保險醫事服務機構締結之合約，既係由一方特約醫事服務機構提供就醫之保險對象醫療服務，而他方健保署支付其核定之醫療費用為主要內容，以達成促進國民健康、增進公共利益之行政目的。又為擔保特約醫事服務機構確實履行其提供醫療服務之義務，以及協助中央健康保險局辦理各項保險行政業務，除於合約中訂定健保署得為履約必要之指導外，並為貫徹行政目的，全民健康保險法復規定健保署得對特約醫事服務機構處以罰鍰之權限，使合約當事人一方之中央健康保險局享有優勢之地位，故此項合約具有行政契約之性質。
3. 綜上所述，A 醫院與健保署之特約，性質上為行政契約。

(二)健保署所為「停止特約、不予支付」之行為，性質上屬行政處分。

1. 健保署對於特約院所為「停止特約、不予支付」之行為，其法律性質有所爭議：
(1)行政處分說

版權所有，重製必究！

此一行為有剝奪保險醫事服務機構及負責醫事人員及負有行為責任醫事人員請求醫療保健服務給付之法律效果，屬不利益處分，應係就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行使公權力之行為，自應為行政處分。

(2)基於行政契約之公法上意思表示說

健保署與特約醫院雙方法律關係為行政契約，有關特約管理案件之爭議，自應循行政契約給付之訴訟程序尋求救濟。全民健康保險局根據合約內容規定通知停止特約關係，無非基於合約當事人之地位主張合約上之權利，而向他方當事人為意思表示，本質上屬行政契約公法權利之行使，與行政處分為單方行使公權力之行為，乃有不同。

2.本文認為，健保署對於特約院所為「停止特約、不予支付」之行為，乃基於其管理保險醫事服務機構之公權力而發，應認為行政處分，而非合約一方履行合約內容之意思表示，屬於行政處分，實務見解(最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議)亦採此說。

(三)健保署以管理辦法作為停約與不予支付之依據，與法律保留原則尚無牴觸。

1.按釋字第 443 號解釋理由書之意旨，法治國法律保留原則之範圍，原不以憲法第 23 條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如屬涉及公共利益之重大事項者，仍應由法律加以規定，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。

2.次按釋字第 753 號解釋，全民健保特約內容涉及全民健保制度能否健全運作者，攸關國家能否提供完善之醫療服務，以增進全體國民健康，事涉憲法對全民生存權與健康權之保障，屬公共利益之重大事項，仍應有法律或法律具體明確授權之命令為依據。至授權是否具體明確，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。

3.又健保署認保險醫事服務機構違反特約，予以停止特約、不予支付、停約之抵扣及減醫療費用等，屬全民健保制度能否健全運作之重大事項，並涉及保險醫事服務機構及所屬醫事服務人員之財產權與工作權，依法治國之法律保留原則，應有法律或法律明確授權之命令為依據。上述停止特約、不予支付、停約之抵扣及扣減醫療費用等為對保險醫事服務機構之管理事項並屬違約之處理，同法第 55 條第 2 項即系爭規定一已明定：「前項保險醫事服務機構之特約及管理辦法，由主管機關定之。」於 100 年 1 月 26 日修正為第 66 條第 1 項即系爭規定五明定：「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」即已授權主管機關就上開事項得以法規命令為之，故尚與法律保留原則無違。

4.綜上所述，健保署以管理辦法作為停約與不予支付之依據，與法律保留原則尚無牴觸。

二、甲乙為夫妻，自民國 102 年 3 月 1 日起向 T 市政府申請核定為低收入戶，並自該月起，每月受領生活扶助費用，惟 T 市政府社會局承辦人員於 107 年 7 月 15 日審核案件時，始發現甲與乙於 103 年 4 月 1 日已經離婚。但甲與乙並未主動向主管機關申報此一變動，經個別計算，兩人均不符合低收入戶之標準，T 市政府社會局因而發函要求甲、乙返還自 103 年 4 月 1 日溢領之生活扶助費用，甲與乙均主張適用信賴保護原則，生活扶助費用已經使用完畢，主張 T 市政府社會局不得以發函方式向其請求返還，是否有理？（20 分）

命題意旨	本題測驗考生是否理解公法上不當得利之概念、修法後行政程序法第 127 條之特色、以及信賴保護原則之操作。
答題關鍵	本題在答題上應區分兩個層次： 一、先討論行政機關得否以發函方式要求返還？ 二、若第一個問題答案為肯定，則甲乙主張信賴保護是否有理由？
考點命中	1.《月旦法學教室》，36 期，林明昕(2005)，〈「公法上不當得利」之體系思考〉，頁 81-92。 2.《月旦法學教室》，165 期，林明鏘(2016)，〈撤銷授益行政處分之返還義務與執行—兼評最高行政法院 104 年 6 月份庭長法官聯席會議決議及 104 年 12 月 30 日修正行政程序法第 127 條〉，頁 10-12。

【擬答】

甲、乙主張信賴保護、及 T 市政府社會局不得以發函方式向其請求返還，均屬無理由，說明如下：

(一)甲、乙主張 T 市政府社會局不得以發函方式向其請求返還無理由

- 1.甲乙之主張是否有理由，爭點在於行政機關得否逕行以下命處分形式要求人民返還其「公法上不當得利」？
- 2.早期實務見解(最高行政法院 104 年度 6 月份庭長法官聯席會議)指出，按(舊)行政程序法第 127 條第 1 項規定，目的在使行政機關所為授益行政處分因違法經撤銷等原因而溯及失其效力，受益人應返還因該處分所受領之給付，其條文立法原係繼受德國聯邦行政程序法第 48 條，但並未有如該法第 49 條之 1 第 1 項後段之規定「應返還之給付，以書面之行政處分核定之」而賦與行政機關得以行政處分命人民為給付之法律基礎，故而行政機關不得逕行以行政處分要求返還。
- 3.惟 104 年 12 月行政程序法第 127 條第 3 項修正為：「行政機關依前二項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。」，此即學理上「反面理論」之明文化，肯認行政機關得以發函(行政處分)方式向人民請求返還不當得利，故甲乙之主張無理由。

(二)甲、乙主張信賴保護無理由

- 1.按行政程序法第 117 條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」從而甲、乙若得主張信賴保護，T 市政府即不得依職權撤銷原處分。
- 2.次按行政程序法第 119 條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」明文列舉人民不得主張信賴保護之情事。本案中，甲乙離婚後未主中向主管機關申報此一變動，構成行政程序法第 119 條第 1 款之情形，其信賴不值得保護，不得主張信賴保護原則。

(三)綜上所述，甲、乙之主張均無理由。

三、甲於 A 市住宅區擁有二間套房，分別出租予乙與丙，並於租賃契約約定不得從事違法事務。不料乙、丙卻於套房經營非法性交易之按摩店，乙被 A 市警察局查獲後，A 市警察局除依據刑法妨害風化罪嫌移送乙之外，並將案件移送 A 市都市發展局。A 市都市發展局認定乙違規事實明確，嚴重影響住宅區安寧，依據都市計畫法第 79 條第 1 項規定，一方面裁罰乙新臺幣 30 萬元罰鍰，並立即將該套房斷水斷電，同時發函給甲，要求甲禁止承租人乙繼續於套房中，從事違法性交易活動。甲、乙均不服，甲主張自己只是將房屋出租，並未違法，提起訴願請求撤銷上述函文。乙則主張，檢察官對於經營按摩店之妨害風化案件仍在調查階段，A 市都市發展局自不得先裁罰，且縱然認為乙確實違法，乙之違法情節亦屬輕微，不應裁處設高額罰鍰。又乙提出不服聲明後，應即產生暫時停止執行斷水斷電措施之效力，A 市應即恢復供水供電；另主張丙亦違法，卻未遭受任何處罰，不符合平等原則。試問甲、乙之主張是否有理？（50 分）

參考法條：

都市計畫法第 79 條第 1 項：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」

命題意旨	本題屬於綜合型態考題，測驗範圍頗廣，包括行政罰之行為責任與狀態責任、比例原則、行政執行之聲明異議、行政自我拘束原則等。
答題關鍵	本題爭點較多，不過多屬基本觀念，屬於行政法上各種原理原則之綜合型態考題，答題上一定要分點分項寫清楚，指出各項抗辯所涉及之爭點，如此方能獲取高分。
考點命中	李建良(2014)，〈「狀態責任」概念的辨正與運用：《台中大里區段徵收土地掩埋物清理案之一》——最高行政法院 102 年度判字第 370 號判決、台中高等行政法院 99 年度訴字第 268 號判決重點評析〉，《台灣法學雜誌》，246 期，頁 39-56。

【擬答】

(一)甲之主張是否有理由說明如下：

- 1.甲主張自己僅係將房屋出租，並未違法，故 A 市都市發展局不得要求其禁止乙繼續於套房中進行違法性交易活動，此一主張是否有理由，涉及「行為責任」與「狀態責任」之處罰順序，合先敘明。
- 2.行為責任與狀態責任之處罰順序
 - (1)所謂「行為責任」，係指因自身之行為導致行政法上義務之違反，而導致公共秩序或安全危害之責任，其行為與違法狀態發生之間應具有因果關係，例如本案中乙從事非法性交易活動，即負有行為責任。
 - (2)所謂「狀態責任」，係指因對於「物」之狀態享有管理、處分之能力，對於危害之防止較具有效率及可能，因此課予其責任，例如本案中甲為房屋之所有權人，即有可能負有狀態責任。
 - (3)又依 95 年 1 月份最高行政法院庭長法官聯席會議決議，對於違反行政法上義務之處罰，若對於行為人之處罰已足以達成行政目的，即不得再對狀態責任人處罰。
- 3.本案中，都市計畫法第 79 條第 1 項賦予主管機關處罰「土地或建築物所有前人、使用人或管理人」之權限，則主管機關選擇何者進行裁處，似乎為主管機關之裁量權限，惟依上開 95 年 1 月份最高行政法院庭長法官聯席會議決議之說明可知，原則上僅能針對行為人乙進行裁處，例外於對乙進行裁處尚無法達到行政目的時，方能課予甲禁止乙繼續於套房中進行違法性交易之義務。

(二)乙之主張是否有理由，分別說明如下：

- 1.乙主張案件仍在調查階段，A 市都市發展局不得先行裁罰，無理由。
 - (1)按行政罰法第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」蓋基於法治國原則下之一行為不二罰原則，刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律懲罰已足資警惕時，即無處以行政罰之必要；且刑事法律處罰，係由法院依正當法律程序為之，較符合正當法律程序，故應優先適用。
 - (2)惟實務見解進一步指出，刑事程序之確定往往曠日費時，若待刑事確定後行政機關方能進行裁處，此時相關證據恐皆已滅失、致使行政機關無法發動其裁處權，有礙行政效能，故應允許行政機關先行裁處，若行為人嗣後受刑事有罪判決確定，行政機關再依職權撤銷原處分，已符合行政罰法第 26 條之旨意。故而本案中乙主張案件仍在調查階段，A 市都市發展局不得先行裁罰並無理由。
- 2.乙主張 A 市都市發展局不應處以最高罰鍰額，有理由。
 - (1)按行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」，此即憲法第 23 條「比例原則」於行政程序中之具體規定，其檢驗上應通過以下子原則：
 - ①適合性：行為必須有助於目的之達成(行政程序法第 7 條第 1 款規定)。
 - ②必要性：在所有相同有效之手段當中，應選擇對於人民權利侵害最小之手段(行政程序法第 7 條第 2 款規定)。
 - ③衡平性(狹義比例原則)：手段與目的間不得顯失均衡，例如不得為了極小之利益而使人民權利受到極大損害(行政程序法第 7 條第 3 款規定)。
 - (2)本案中，都市計畫法第 79 條第 1 項規範內容固然賦予行政機關一定程度之裁量權，惟行政機關之裁量仍應符合比例原則，自不待言，故本案中 A 市都市發展局逕行裁處法定最高罰鍰額，而不先行採用勒令停止使用、回復原狀，或裁處較低之罰鍰額，恐已違反比例原則之要求，故乙此一項主張應有理由。
- 3.乙主張提出不符聲明後即應停止執行，無理由。
 - (1)按行政執行法第 9 條第 3 項規定：「行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」，此即學理上所謂「聲明異議不停止執行原則」，考其立法目的，在於行政執行程序貴在迅速有效，未免人民藉由聲明異議停止行政執行，損害執行程序之效率，故以不停止執行為原則。
 - (2)因此本案中，除非乙於聲明異議程序中申請停止執行，或執行機關依職權停止執行，否則執行程序本不因乙之聲明異議而停止，故乙此一項主張並無理由。
- 4.乙主張丙未受裁罰違反平等原則，無理由。
 - (1)按行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」，此即憲法第 7 條平等原則於行政程序中之具體規定，又平等原則係保障人民於法律地位上之實質平等(釋字第 485 號解釋參

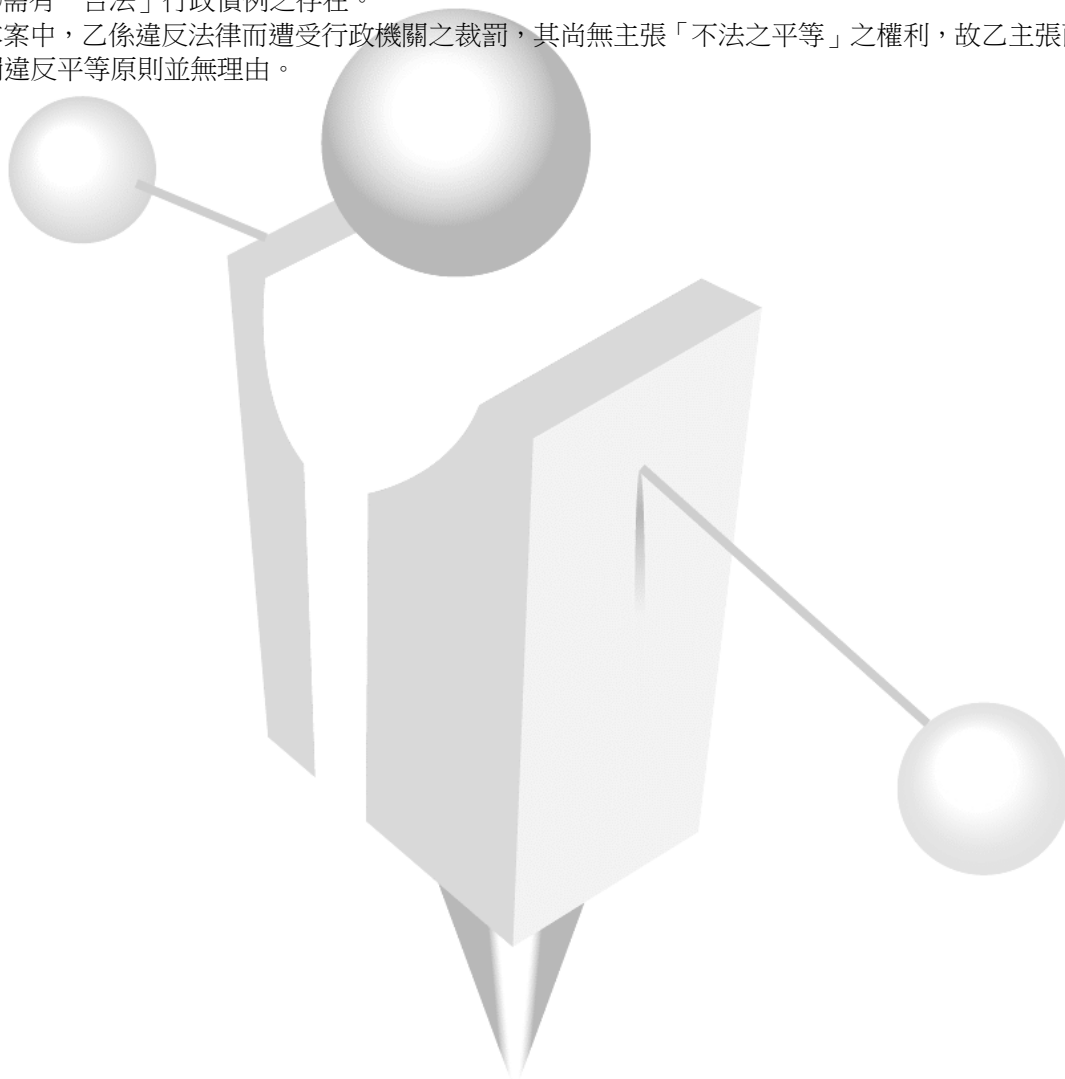
照)，行政機關於執行法律時對於相同事件應為相同處理，不同事件應為不同處理，此即「等者等之，不等者不等之」原則。

(2)又依此規定衍生出所謂「行政自我拘束原則」，要求行政機關對於相同案件原則上應依循行政慣例，其構成要件如下：

①行政機關就系爭案件具有裁量權。

②需有「合法」行政慣例之存在。

(3)本案中，乙係違反法律而遭受行政機關之裁罰，其尚無主張「不法之平等」之權利，故乙主張丙未受裁罰違反平等原則並無理由。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！