

司法院釋字第三四八號解釋

中華民國 83 年 5 月 20 日

院台大二字第 09446 號

解 釋 文

行政院中華民國六十七年元月二十七日台（六七）教字第八二三號函核准，由教育部發布之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，係主管機關為解決公立衛生醫療機構醫師缺額補充之困難而訂定，並作為與自願接受公費醫學教育學生，訂立行政契約之準據。依該要點之規定，此類學生得享受公費醫學及醫師養成教育之各種利益，其第十三點及第十四點因而定有公費學生應負擔於畢業後接受分發公立衛生醫療機構服務之義務，及受服務未期滿前，其專業證書先由分發機關代為保管等相關限制，乃為達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍，且已成為學校與公費學生間所訂契約之內容。公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無牴觸。

解釋理由書

行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。有關機關為解決公立醫療機構醫師缺額補充之困難，以公費醫學教育方式，培養人才，教育部遂報奉行政院於中華民國六十七年元月二十七日核准，以台（六七）教字第八二三號函發布「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，作為處理是項業務之依據。該要點第十三點內規定「服務未期滿，不予核定有關機關頒發之各項證書或有關證明。其專業證書，先由分發機關代為保管」，於第十四點規定「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費」，均為確保自願享受公費待遇之學生，於畢業後，照約按受分發公立衛生醫療機構完成服務，以解決上述困難，達成行政目的所必

要，亦未逾越合理之範圍。此項規定並作為與自願接受公費醫學教育學生訂立行政契約之準據，且經學校與公費學生訂立契約（其方式如志願書、保證書之類）後，即成為契約之內容，雙方當事人自應本誠信原則履行契約上之義務。從而公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無牴觸。

大法官會議 主 席 林洋港
大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生 李志鵬

協同意見書 大法官 楊建華 吳庚

- 一、按公法契約（或稱行政契約）與私法契約之區別，學理上固有各種不同之學說，惟對具體之契約予以判斷時，則應就契約主體（當事人之法律地位），契約之目的、內容以及訂立契約所依據之法規的性質等因素綜合判斷。本件契約之目的，在於解決公立醫療機構醫師缺乏之行政上目標，契約當事人一方之國立醫學院提供公費待遇及醫師養成過程中各種便利，公費學生則負畢業後在公立醫療機構擔任公職，執行醫療職務之義務，其訂約之依據為教育部依職權發布之命令（內部規章），即「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，綜上以觀，國立醫學院與公費學生間之約定，屬公法上之契約，自無疑問。因契約之性質不同，究應適用行政救濟程序，或應適用民事訴訟程序，在行政訴訟法修正案擬增加審級與給付、確認之訴，即將完成立法程序之際，在法律上更有區別之必要，而本件在民事訴訟程序中，對契約之法律性質，迭有爭執，亦應予澄清。
- 二、公法契約固應由行政主體與他造當事人就約定之內容自由達成協議，因意思表示合致而成立。惟行政主體受依法行政原則之拘束，簽訂契約恒以法規為依據，或逕以法規之規定，作為契約內容之一部，此種公法上之定型化契約，亦屬常見（本件之公費學

生於入學時先出具「志願書」，嗣於上述要點發布後，又簽訂「保證書」 - 見教育部台（七九）訴字第五三二六三號訴願決定書所載 - 表示願遵守學校各種規定，係屬定化契約之一種）。就此種契約而言，人民僅有簽訂與否之自由，並無對其內容與行政主體協商修改之餘地，故其契約內容首重公平合理，不得使人民負不相當之對待給付義務。本件契約雖無此種情形，仍應於理由中詳為表明。

多數大法官通過之解釋文固應支持，惟其解釋理由仍有待補充，爰提出協同意見書如上。

不同意見書 大法官 李志鵬

中華民國憲法第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。第一百七十條又規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。從此可知我國係採制定法主義。查我國法律迄今尚未就所謂「公法契約」或「行政契約」為明文之規定，雖然部份行政法學者已在其著作中，論及所謂「公法契約」或「行政契約」，但尚未為法律採行，僅係學者之討論而已。又查主管機關從學者之說，欲採德國立法例，在行政程序法草案中，對行政契約作若干規定，事實上尚在討論階段，未經立法院議決通過，不得謂之為我國法律。

日本行政法學者，在第二次世界大戰之前，已有部份討論到「公法契約」或「行政契約」。戰後討論者更多。但迄今日本立法機關，尚未從學者之議，制定日本「公法契約」或「行政契約」法，以為施行之依據。

英美法系國家，均制定有完善之「契約法」，各大學法學院均列「契約法」為必修之重要課目，律師考試亦列為必考之課目。英美契約法並無所謂「公法契約」及「私法契約」之分，無論公私法契約，一體適用相同原則，相同之理論，數百年來並無窒礙難行之處。

德國學者早在二十世紀初，已討論「公法契約」或「行政契約」，但至一九六三年始在行政手續法草案中，對「公法契約」作若干規定，該草案提交國會後，經十餘年之討論，至一九七六年始完成

立法程序，公布施行。

綜觀全部規定計九條，其要旨如左：

- (一)契約之定義及範圍：由第五十四條至第五十六條加以規定，當事人限於「官署」及對之為行政處分之「相對人」，可見範圍至屬有限。
- (二)契約係要式契約：第五十七條規定應以書面為之。
- (三)第三人及「官署」之同意：第五十八條規定公法契約涉及第三人或其他「官署」者，應經該第三人及「官署」之同意。
- (四)契約之無效：第五十九條規定公法契約無效之原因，至為詳盡。
- (五)契約之解除權：第六十條規定在一定情形下，契約當事人之一方得解除公法契約。
- (六)假執行：第六十一條規定當事人得約定接受假執行。
- (七)民法之準用：第六十二條規定公法契約除前述規定外，準用民法之規定。

綜觀德國法律規範「公法契約」，從討論至制定為法律，歷經數十年，故關於「公法契約」之規定，至屬完備，應為各級法院裁判之準繩。反觀我國法律，迄今尚未制定「公法契約」或「行政契約」之規範。學者之間對於「公法契約」或「行政契約」又無一致之認識。今多數大法官著成本件解釋，多處謂「行政契約」如何云云，尚乏實體法上之依據，至為遺憾。為此爰依法提出不同意見書，請隨本件解釋一併公布。

抄周 0 文聲請書

受文者：司法院大法官會議

主旨：為醫師證書乙案，聲請人向行政院衛生署及教育部提出民事訴訟，經最高法院八十一年度台上字第二一五七號判決駁回確定（附件一，以下簡稱前述最高法院判決）。此確定終局裁判所適用之法律或命令或其適用法律或命令所表示之見解，發生有牴觸憲法之疑義。懇請鑒核，賜予解釋，以彰國法，而保民權為禱。

說明：

壹、解決疑義或爭議，必須解釋憲法之理由及所引用之憲法條文
憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第二十三條規定：「以上列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」憲法第一百七十二條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」今教育部及衛生署根據非法律之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」之行為（附件二，以下簡稱前述服務要點）已造成限制聲請人之工作權及生存權之結果。

而前述最高法院判決竟認可教育部及衛生署依前述服務要點之行為為依法令之行為。聲請人認為此確定終局裁判所適用之法律或命令或其適用法律或命令所表示之見解有牴觸憲法第十五條、第二十三條及第一百七十二條之疑義。故懇請惠予解釋為禱。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及對本案所持之立場與見解

一、聲請人係民國六十五年考入國立陽明醫學院醫學系。當年之大學聯招簡章明載：「國立陽明醫學院醫學系錄取學生享受公費六年，畢業後須接受分發公立衛生醫療機構至少服務六年」，故一旦聲請人考入是系，則聲請人與陽明醫學院及教育部間依大學聯招簡章所載成立一私法契約，而非公法契約。有最高法院六十一年台上字第一六七二號判例（附件三）及教育部台七十九年度訴五三二六三號訴願決定書（附件四）可證。民國六十七年教育部、陽明醫學院及相關單位訂定了前述服務要點，但其內容並未通知聲請人，亦從未徵求聲請人之同意。故前述服務要點顯然不是雙方私法契約之範圍。前述最高法院判決亦認為教育部及衛生署依前述服務要點之行為乃依法令之行為，而非依私法契約之行為，故知該判決亦認定前述服務要點並非雙方契約之範圍。前述服務

要點第十三點第二項規定：「公費生服務未期滿者其專業證書，先由分發機關代為保管。」第十四點規定：「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費。」此兩點規定即為此爭議之焦點所在。

二、聲請人於七十二年畢業後，順利通過考試院考試，取得醫師資格。遂依醫師法第六條及第七條之規定，向衛生署請領醫師證書。豈知衛生署認為依前述服務要點第十三點之規定，衛生署可不必依醫師法規定，將醫師證書交給聲請人，反將證書交予教育部，有衛生署函可證（附件五）。衛生署另發下醫師證書之影本，作為聲請人執行醫療業務依法應為之執業登記之用。

聲請人因而得以順利執行醫療業務。至民國七十四年，聲請人因故不克繼續服務。教育部即要求陽明醫學院向聲請人索取六年公費（附件六）。聲請人即如數還清。又因聲請人已服務了兩年，教育部又令陽明醫學院退還三分之一的公費（附件七）。不料教育部在聲請人還清公費之後，仍不歸還所扣之醫師證書。教育部認為依前述服務要點第十三點及第十四點之規定，即使聲請人還清公費，乃須前去服務期滿，否則將永遠扣留醫師證書。民國七十九年，衛生署更否定自己發下的醫師證書影本之效力，以衛署醫字第八五七三〇四號函令士林衛生所撤銷聲請人之開執業執照。所執理由為聲請人未服務期滿，不得開業。由於醫師法無此規定，聲請人不服，經訴願、再訴願而提起行政訴訟。行政法院以八十年度判字第二一四號判決（附件八）駁回，其理由為聲請人未擁有醫師證書之正本，不符醫師法之規定，故應予撤銷。至此聲請人空有合法之醫師資格，卻無法執行醫療業務，亦即工作權遭剝奪，生活遂有陷入困境之虞，亦即生存權遭受威脅。聲請人隨即向法院控訴衛生署未依醫師法發下聲請人之醫師證書，致工作權及生存

權受損，請求依國家賠償法第七條之規定恢復原狀，亦即依法發下醫師證書。同時也控訴教育部涉嫌唆使衛生署違法不發下醫師證書，致聲請人權益受損，亦請求依國家賠償法第七條之規定，要求教育部恢復原狀，亦即把醫師證書交還衛生署。另外教育部扣留醫師證書，並無私法契約或法律之根據，卻嚴重侵犯聲請人之工作權及生存權。故依侵權行為訴請教育部恢復原狀，亦即將醫師證書交還衛生署或聲請人。結果經地院、高院及最高法院判決皆遭駁回。主要理由為教育部及衛生署之行為乃依前述服務要點辦理，皆為依法令之行為，故聲請人之訴為無理由。

- 三、 憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」所謂工作權乃指人民有自由選擇職業及工作地點之權利，工作權更是達成生存權之重要手段。人民之工作權若受侵犯，其生存權必然遭受威脅。若政府欲限制人民為憲法所保障之權利，則憲法第二十三條有非常明確之規定：「以上列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」故知欲限制人民之自由權利，必須符合兩大條件，缺一不可：
 - (一) 須符合憲法第二十三條所列之四種情形之一。
 - (二) 必須以法律規定之，不可用非法律之行政命令或條文來規定，否則應屬違憲。憲法第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」故知政府之任何非法律之行政命令或條文若與法律或憲法牴觸者皆為無效。否則憲法或法律所保障人民之權利將無由落實。
- 四、 前述服務要點規定衛生署可不發給聲請人依醫師法應發下之醫師證書。前述服務要點又規定教育部在聲請人償還公費之後，只要不服務期滿，即可永遠的扣留醫師證書。故除非聲請人赴教育部指定的地點服務四年，否則將永遠無法執行醫療業務。此舉無疑侵犯憲法第十五條

所保障人民之工作權，亦即有自由選擇職業及工作地點之權利。雖然聲請人未能服務期滿，在法律上僅為一私法契約之違約，屬民事糾紛，教育部及衛生署竟可依前述服務要點之規定，以永久扣留醫師證書為手段，達成剝奪聲請人之工作權，威脅聲請人之生存權之目的。而事實上的發展，如衛生署之撤銷開執業執照，行政法院判決之駁回，也都印證了此點。故前述服務要點第十三點及第十四點之規定，顯然有牴觸憲法第十五條之疑義。

- 五、前述服務要點未經立法院通過，總統公布，故並非法律。前述服務要點既非法律，其第十三點及第十四點之規定，卻授權教育部及衛生署限制人民之工作權及生存權，則顯然有牴觸憲法第二十三條及中央法規標準法第五條之疑義。前述之服務要點之第十三點及第十四點若牴觸憲法或法律，理當無效，而前述最高法院判決卻認為教育部及衛生署依前述服務要點之行為為依法令之行為。故此判決所適用法令表示之見解，顯然有違反憲法第一百七十二條之疑義。
- 六、醫師法第六條規定：「經醫師考試及格者，得請領醫師證書。」請領者，申請而領取之。同法第七條規定：「請領醫師證書，應具申請書及證明資格文件，呈請中央衛生主管機關核明後發給之。」發給之，當然是指發給申請者。故知凡考試及格，具醫師資格者，即有權申請領取醫師證書。衛生署必須把證書發給合格之申請者，才符合法律規定，而前述服務要點既非法律，卻規定衛生署可扣留合法申請者之醫師證書，轉交教育部。則前述服務要點顯然有牴觸醫師法第六條、第七條之嫌。依憲法第一百七十二條規定，前述服務要點，理應無效。而前述最高法院判決竟認為衛生署依前述服務要點，不發下醫師證書，乃依法令之行為。故此判決所適用法令表示之見解，有違反憲法第一百七十二條之疑

義。

參、有關機關處理本案之主要文件及其說明

附件一：最高法院八十一年度台上字第二一五七號判決。

說明：此為聲請人之所以提出憲法解釋之確定終局裁判。

附件二：國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點。

說明：第十三點及第十四點即為確定終局裁判適用之法令，亦即聲請人認為有違憲疑義之條文。

附件三：最高法院六十一年台上字第一六七二號判例。

附件四：教育部台七十九年度訴五三二六三號訴願決定書。

說明：以上二附件乃證明聲請人與教育部、陽明醫學院間為私法契約而非公法契約。

附件五：七十三年一月五日衛生署簡便答覆函。

說明：可證明當年衛生署未依法將醫師證書發給聲請人。

附件六：陽明醫學院七十四年十月二十九日明教註字第一七二五號函。

說明：陽明醫學院乃奉教育部臺七十四年度高字第四五五五九號函向聲請人索取公費。

附件七：陽明醫學院收據。

說明：證明聲請人已繳清公費。

附件八：行政法院八十年度判字第二一四號判決。

說明：證明教育部與衛生署依前述要點之行為確實剝奪聲請人之工作權及威脅聲請人之生存權。

附件九：臺北地方法院八十年度國字第三號民事判決。

附件一〇：臺灣高等法院八十年度國字第十一號判決。

說明：為附件一最高法院判決之相關判決。

肆、聲請解釋憲法之目的

敬請解釋如下：「最高法院八十一年度台上字第二一五七號判決所適用之法律或命令，即『國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點』第十三點及第十四點之規定因抵觸憲法第十五條、第二十三條，應屬無效。

而前述判決其適用法律或命令所表示之見解亦牴觸憲法第一百七十二條，應屬無效。」

謹 呈

司法院公鑒

聲請人：周 0 文

中 華 民 國 八 十 一 年 十 月 十 七 日

(附件一)

最高法院民事判決

八十一年度臺上字第 二一五七號

上 訴 人 周 0 文 (住略)

被 上 訴 人 行政院衛生署 (設略)

法定代理人 張博雅 (住略)

訴訟代理人 林辰彥 律師

複 代 理 人 鄭文玲 律師

被 上 訴 人 教育部 (住略)

法定代理人 毛高文 (住略)

訴訟代理人 蔡欽源 律師

上當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國八十一年四月二十九日臺灣高等法院第二審判決（八十年度上國字第一一號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人主張：伊於民國六十五年考入國立陽明醫學院醫學系，享受公費生待遇。七十二年六月畢業，同年參加醫師考試及格，依醫師法第七條規定，向被上訴人行政院衛生署（以下稱衛生署）申請核發醫師證書，該署竟將核發之醫師證書逕送被上訴人教育部保管。按「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點（以下稱公費生分發服務實施要點）」，係在伊入學後之六十七年間

頒發，伊未為承諾，不受其拘束。況伊已償還公費新臺幣（下同）十一萬四千五百六十六元，不必再履行公費生之義務。被上訴人扣留醫師證書已構成無權占有及侵權行為，除應交付醫師證書與伊外，並應賠償伊之損害三十二萬元。經伊向被上訴人請求，為被上訴人所拒等情。先位聲明，求為命被上訴人共同將系爭醫師證書交付與伊，並共同賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決；第一備位聲明，求為命被上訴人教育部將系爭醫師證書返還被上訴人衛生署，被上訴人衛生署再交付與伊，並賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決；第二備位聲明，求為命被上訴人衛生署向被上訴人教育部取回系爭醫師證書交付與伊，並賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決。

被上訴人則以：上訴人係公費生，依行政院核定之公費生分發服務實施要點規定，公費生畢業後，應分發公立衛生醫療機構服務六年，服務期間未滿前，其專業證書應由分發機關代為保管。公費生不履行服務義務者，應償還公費外，不予核發有關證明書。被上訴人衛生署將系爭醫師證書送由被上訴人教育部保管，於法並無不合。上訴人尚未履行服務義務，不得請求交付系爭醫師證書，伊亦無賠償義務等語，資為抗辯。原審以：上訴人係國立陽明醫學院醫學系公費生，於六十五年十月間立具志願書載明願於學成之後，志願依照規定服務六年，如有違背之處，願受應得之處分。嗣教育部制定公費生分發服務實施要點，報經行政院於六十七年一月二十七日以台（六十七）教字第0八二三號函核定。依該要點規定，公費學生畢業後分發各公立衛生醫療機構服務六年，服務未期滿者，不予核轉有關機關頒發之各項證明書或有關證明，其專業證書先由分發機關代為保管；公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依上述規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費。上訴人於七十二年六月畢業，參加醫師考試及格，向被上訴人衛生署申請核發醫師證書，經該署於七十二年十二月二十日制作醫字第0一一五七四號醫師證書逕送被上訴人教育部保管。而上訴人於榮民總醫院接受二年住院醫師訓練期滿前，得知將被分發蘇澳榮民總醫院，即於七十四年三月一日擅自離開榮民總醫院，拒不到職等情，為兩造所不爭執。查被上訴人教育部為全國最高

教育主管機關，除有權監督上訴人就讀之國立陽明醫學院一般校務外，另亦負責該校公費生之設置、待遇及分發服務等事項。其本此行政監督權制定公費生分發服務實施要點，規定由分發機關保管專業證書，無非確保公費生畢業後能依其承諾，專心在公立衛生醫療機構服務六年，應係為達成行政目的所必要，且衡諸一般社會觀念，亦屬合理之限制。上訴人主張：上開公費生分發服務實施要點，違背憲法保障人民工作權及生存權之規定，應屬無效，伊不受其拘束云云，自非可取。上訴人既於入學時立具志願書，承諾願於學成後，志願依照規定服務六年，並因而享受公費待遇。則被上訴人衛生署依上開公費生分發服務實施要點之規定，將系爭醫師證書交由被上訴人教育部保管，於法並無不合。又上開公費生分發服務實施要點第十三點第二項規定：「公費畢業生服務未期滿者 其專業證書，先由分發機關代為保管」，第十四點規定「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費」。是公費生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除應償還公費外，其專業證書仍應由分發機關保管，而非償還公費後，即可不履行其服務之義務請求分發機關返還保管之證書。上訴人主張：伊已償還公費，被上訴人教育部不得再保管系爭醫師證書云云，為非可採。被上訴人衛生署將系爭醫師證書送交被上訴人教育部保管，及被上訴人教育部在上訴人履行其服務之義務期滿前，保管系爭醫師證書，均屬依法令之行為。上訴人本於無權占有、侵權行為之法律關係及國家賠償請求權，請求被上訴人交付系爭醫師證書及賠償損害，均不能認為有理由。爰維持第一審所為上訴人敗訴判決，駁回上訴人之上訴及擴張之訴，經核於法洵無違誤。上訴論旨，指摘原判決不當，求予廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中華民國八十一年九月十七日
(本聲請書其餘附件略)