

釋憲聲請書

受文者：司法院

主旨：為最高行政法院 101 年度判字第 590 號確定判決所適用之醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5；專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一；專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則；國外醫學生及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點，侵害聲請人受憲法保障之考試權，違反法律保留及平等之基本原則，並牴觸醫師法第 4 條、大學法第 26 條、憲法第 7、15、18、23 條等規定及 鈞院釋字第 547、682 號等解釋之意旨。茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院大法官會議解釋，俾維法制。

說明：聲請人係依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋憲法，茲依同法第 8 條規定將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法目的。

按憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，同法第 18 條規定人民有應考試之權，國家若欲限制或剝奪憲法所賦與人民之工作權或考試權，則依同法第 7 條及第 23 條之規定，須以法律明文為之，且限制之手段應符合比例原則及平等原則。本件最高行政法院 101 年度判字第 590 號判決所適用民國 98 年 9 月 16 日修正發布之醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5、民國 98 年 10 月 14 日修正發布之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、民國 99 年 3 月 12 日修正發布之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，已牴觸憲法第 7

1 條、第 15 條、第 18 條及第 23 條規定，爰依法聲請 鈞院大法官
2 會議解釋上揭醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5、專門職業
3 及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、國外
4 醫學生及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點為違憲。

5 貳、疑義或爭議之性質與經過，及所涉及之憲法條文。

6 一、民國 91 年 1 月 16 日修正公布之現行醫師法第 2 條第 1 項第
7 1 款規定：「具有下列資格之一者，得應醫師考試：一、公
8 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
9 外大學、獨立學院醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，
10 領有畢業證書者。」、同法第 4 條規定：「公立或立案之私
11 立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立
12 學院牙醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業
13 證書者，得應牙醫師考試。」（附件 1）。有關上開「實習
14 期滿成績及格」之規定，其立法解釋為「在校（在學）期間
15 修習實習課程期滿成績及格」，有下列證據為證：

16 （一）民國 99 年間，考選部網站「意見看板」仍明確公告：「以
17 國外醫學院畢業之學歷，報考國內醫師考試請檢附畢業
18 證書，在學成績單及實習證明」、「若 台端之成績單上
19 若登載有實習成績（需成績及格），則附繳成績單即可，
20 無須另行附繳實習證明」、「至醫院實習依規定必須於原
21 國外畢業學校為之。」、「實習應以就學學校之國家為
22 主」、「如係本國學歷須繳有醫學系畢業證書。如為外國
23 學歷且為九大地區教育部承認學校，須繳畢業證書、實
24 習證明並附經駐外使領館驗證之中文譯文」等 7 則回復
25 意見（附件 2）。

1 (二) 民國 91 年 12 月 5 日，考選部出版之考選週刊第 3 版明
2 確揭示：「台灣，目前並未對外國醫師之實習地點有所規
3 定，外國醫師只要具備符合教育部採認規定之國外大
4 學、獨立學院醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，
5 領有畢業證書者。即可報考臺灣醫師資格考試。」(附件
6 3) 等語。

7 (三) 民國 98 年 7 月 8 日，考選部醫師牙醫師考試審議委員會
8 第 7 次會議紀錄「案由一」之「說明一」明確記載：「目
9 前醫師法規定，國內外醫學系、牙醫學系畢業，經實習
10 期滿成績及格，領有畢業證書者，即得應醫師、牙醫師
11 考試。惟有關『實習期滿成績及格』之認定，醫師法主
12 管機關迄今仍未明定採認標準，依醫師法第 4 條之 1 規
13 定，美國、日本、歐洲、加拿大、南非、澳洲、紐西蘭、
14 新加坡及香港等九大地區，均視為醫療水準先進國家或
15 地區，本部醫師、牙醫師考試審議委員會，審議相關應
16 考資格申請案時，凡九大地區醫學系、牙醫學系畢業，
17 繳驗經我國駐外館處驗證之畢業證書、成績單並載明實
18 習課程之影印本及中文譯本者，均准以採認。」(附件 4)
19 等語。

20 二、根據中華民國醫師公會全國聯合會之統計，依醫師法之規
21 定，以外國學歷通過醫師考試並在台執業之醫師人數，於民
22 國 98 年間，人數約為 1242 人，其中美國醫學院畢業之醫師
23 人數約為 73 人(附件 5)；以外國學歷通過牙醫師考試並在
24 台執業之牙醫師人數，則無相關統計資料。

1 三、聲請人劉理傑係於民國 98 年 5 月從教育部採認之國外大學—
2 美國紐約大學牙醫學院牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及
3 格，領有畢業證書，依醫師法第 4 條之規定，得應牙醫師考試。

4 四、惟民國 98 年 7 月以後，衛生署、考試院及考選部等行政機關，
5 突頒布以下之行政規則，將醫師法第 2 條、第 4 條規定之「實
6 習期滿成績及格」，從「在校（在學）期間修習實習課程期
7 滿成績及格」之既有法律解釋，變更解釋為「醫師、牙醫師
8 考試第一試考試通過後，限額在本國教學醫院完成臨床實
9 作，各科別考評成績均及格」，明顯變更、限制聲請人依醫
10 師法第 4 條及憲法第 15 條所保障之工作權、第 18 條所保障
11 應牙醫師考試之權利，其經過如下：

12 (一) 民國 98 年 7 月 8 日，衛生署以衛署醫字第 0980208148
13 號公告：「預告修正『醫師法施行細則』部分條文」，
14 並於公告中說明：「醫師法自 91 年 1 月修正公布迄今，
15 關於醫師法第 2 條至第 4 條持國外學歷回國參加醫師、
16 中醫師及牙醫師考試時之資格認定，基於各國醫學教育
17 學制之差異，又醫療業務攸關民眾身體健康與生命安
18 全，爰以醫師作為職業者，除應具備相當之專業知識，
19 並應累積足夠的臨床經驗。是以，對於持國外學歷回國
20 報名參加考試前，對其是否具有與國內醫學生相當之臨
21 床實作 (Internship) 科別及週數或時數訓練，以確認其
22 與我國的醫學院醫學系畢業生相似之臨床經驗，實有通
23 盤檢討必要，爰擬具『醫師法施行細則』部分條文修正
24 草案」（附件 6），規定國外醫學系、牙醫學系畢業生，

1 必須先於「國內教學醫院實習合格」始得參加醫師、牙
2 醫師考試。

3 (二) 民國 98 年 8 月 31 日，衛生署召開「研商國外醫學系(牙
4 醫學系)畢業生回國實習相關事宜」會議，並決議將就
5 國外醫學系(牙醫學系)畢業生依醫師法施行細則回國
6 進行實習時，予以實習容額之管制(附件 7)。即衛生
7 署透過行政命令之方式，擬對國外醫學系(牙醫學系)
8 畢業生依法應醫師(牙醫師)考試之權利，增加以下之
9 限制：

- 10 1. 需「在台實習 1 年」。
- 11 2. 實習容額為國內醫學生招生容額(1300 名)之十分
12 之一(即 130 名)，並得視情況逐年調整。

13 (三) 民國 98 年 9 月 16 日，衛生署以衛署醫字第 0980215591
14 號令增訂發布醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5
15 條文(附件 8)，將醫師法第 2 條、第 4 條規定「實習
16 期滿成績及格」為「在校(在學)期間修習實習課程期
17 滿成績及格」之既有法律解釋、應考資格，變更為：「本
18 法第二條至第四條所稱實習期滿成績及格，指在經教學
19 醫院評鑑通過，得提供臨床實作訓練之醫療機構，於醫
20 師指導下完成第一條之二至第一條之四所定之科別及週
21 數或時數之臨床實作，各科別考評成績均及格，且持有
22 該醫療機構開立之證明。」，並於醫師法施行細則第 1
23 條之 1 第 2 項增訂：「中央主管機關得就前項實習，辦
24 理臨床實作訓練申請人與醫療機構間之選配分發，並得
25 就該業務委託民間專業機構或團體辦理。」，規定國外

1 醫學畢業生畢業後，應在本國教學醫院進行臨床實作訓
2 練，且訓練名額予以限制，藉以達成、變更國外醫學系、
3 牙醫學系畢業生應本國醫師、牙醫師考試資格之限制。

4 (四) 民國 98 年 10 月 14 日，考試院以考臺組壹字第
5 09800080541 號令修正發布「專門職業及技術人員高等
6 考試醫師牙醫師考試分試考試規則」，附表一之牙醫師
7 類科應考資格第 1 款規定：「...國外大學、獨立學院牙
8 醫學系、科畢業者，其實習期滿成績及格之認定標準，
9 依行政院衛生署中華民國 98 年 9 月 16 日修正發布之醫
10 師法施行細則規定辦理。」（附件 9），業已實質變更
11 其原有公告、決議：「以國外醫學院畢業之學歷，報考
12 國內醫師考試請檢附畢業證書，在學成績單及實習證
13 明」、「若 台端之成績單上若登載有實習成績（需成
14 績及格），則附繳成績單即可，無須另行附繳實習證明」、
15 「本部醫師、牙醫師考試審議委員會，審議相關應考資
16 格申請案時，凡九大地區醫學系、牙醫學系畢業，繳驗
17 經我國駐外館處驗證之畢業證書、成績單並載明實習課
18 程之影印本及中文譯本者，均准以採認。」之法律解釋
19 及應考資格規定（參附件 2、4）。

20 (五) 民國 98 年 12 月 7 日，聲請人報考 99 年第一次專門職業
21 及技術人員高等考試牙醫師考試分試考試第一試時，考
22 選部以選專字第 0983302554 號函（附件 10）對聲請人
23 作成：准予報考 99 年第一次專門職業及技術人員高等考
24 試牙醫師考試分試考試第一試；第一試及格者，應依行
25 政院衛生署 98 年 9 月 16 日修正發布之醫師法施行細則

1 規定，在得提供臨床實作訓練之醫療機構，於醫師指導
2 下完成第 1 條之 4 所定之科別及週數或時數之臨床實
3 作，並持有該醫療機構開立之實習期滿成績及格證明
4 後，始得再應牙醫師考試分試考試第二試之行政處分。

5 (六) 民國 99 年 3 月 12 日，衛生署以衛署醫字第 0990200649
6 號令訂定「國外醫學及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配
7 分發作業要點」並即日生效，其中第 2 點規定：「國外
8 醫學、牙醫學畢業生，經醫師或牙醫師分試考試第一試
9 及格者，得向本署申請選配分發。本署得依國內醫事人
10 力供需狀況核算，逐年訂定公告前項選配分發之名額。」

11 (附件 11)，再次將聲請人依醫師法第 4 條之規定應牙
12 醫師考試之資格，以發布行政命令、逐年管控實習名額
13 之方式，予以限制應考之資格及機會。

14 (七) 民國 99 年 4 月 6 日，衛生署再以衛署醫字第 0990207049
15 號公告 99 年度受理國外醫學及牙醫學畢業生臨床實作
16 訓練選配分發名額，其中國外醫學畢業生名額為 70 名
17 (註：比衛生署於民國 98 年 8 月 31 日會議決議之容額
18 130 名，減縮 60 名，參附件 7)、國外牙醫學畢業生名
19 額為 30 名，均分兩梯次辦理選配分發(附件 12)。

20 (八) 民國 100 年 1 月 3 日，衛生署醫事處石崇良處長於立法
21 院社會福利及衛生環境委員會備詢時，即明確表示：「其
22 實在 97 年以前，每年拿國外學歷通過醫師考試的都不會
23 超過 80 人，大都是 70、80 人，有時候甚至更少，是從
24 98 年之後才開始增加的，到今年通過醫師考試第一試的
25 人就超過 100 人，...所以我們在 98 年修正醫師法施行細

1 則時，才會就實習容額做個管控，最主要是不希望國內
2 醫師人數突然間非常快速增加，因為這樣會造成醫事人
3 力的失衡，對教學品質及醫療品質也會產生影響，所以
4 當時才會做這樣的調控。...就像方才副署長提到的，其
5 他國家也是這樣，對國內醫師人數要做調控，但我們不
6 瞭解在國外到底有多少人去唸，這是我們不能掌握的，
7 所以我們必須要...我們還是覺得應該要逐年讓他們進
8 來，並不是不讓他們進來，但是每年應該有一個配額，
9 讓他們逐年進入，使醫師人數的增加不會太快，我們的
10 目的是這樣。我們現在的作法是根據入學這 1300 位到畢
11 業時的人數落差來訂定容額，然後讓他們逐年進來」（附
12 件 13，參立法院公報第 100 卷第 11 期第 316 頁倒數第 3
13 列至第 318 頁第 1 列）等語。

14 (九) 民國 100 年 9 月 23 日，衛生署再修訂發布醫師法施行細
15 則第 1 條之 1 為：「本法第二條至第四條所稱實習期滿
16 成績及格，指在經教學醫院評鑑通過，得提供臨床實作
17 訓練之醫療機構，於醫師指導下完成第一條之二至第一
18 條之四所定之科別及週數或時數之臨床實作，各科別考
19 評成績均及格，並持有醫療機構開立之證明。有下列情
20 形之一者，前項考評應包括由中央主管機關認可教學醫
21 院所辦理之臨床技能測驗：一、在國內醫學系或中醫學
22 系選醫學系雙主修，於中華民國一百零一年八月一日以
23 後始能畢業。二、持外國學歷畢業生經選配分發，於一
24 百零二年一月一日以後始能完成臨床實作訓練。中央主
25 管機關得就第一項之實習，辦理臨床實作訓練申請人與

1 醫療機構間之選配分發，並得就該業務委託民間專業機
2 構或團體辦理。」（附件 14），惟由上開規定內容亦可
3 知，醫師法原規定之「經實習期滿成績及格，領有畢業
4 證書者」，本即指在學期間之實習成績，在學期間若未
5 修畢實習課程並成績不及格，根本不能畢業、領取畢業
6 證書。

7 （十）綜上可知，衛生署係透過修正醫師法施行細則之方式，
8 變更、限制聲請人等國外醫學、牙醫學系畢業生依醫師
9 法應醫師、牙醫師考試之應考資格及機會。

10 五、因上揭考選部於民國 98 年 12 月 7 日對聲請人作成選專字第
11 0983302554 號函（附件 10）之行政處分，嚴重損及聲請人之
12 權益，聲請人乃於民國 99 年 1 月 7 日向考試院提起訴願，經
13 考試院駁回聲請人之訴願（附件 15）；聲請人再依法提起行
14 政訴訟，經臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1351 號判決（附
15 件 16）、最高行政法院 101 年度訴字第 590 號判決（附件 17），
16 均認上揭醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5、專門職
17 業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表
18 一、國外醫學及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要
19 點等規定並未違反法律保留原則、比例原則及平等原則，而
20 駁回聲請人之訴確定在案。

21 六、按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民
22 聲請解釋憲法，以主張確定終局判決所適用之法令有抵觸憲
23 法之疑義為要件。本件聲請人向考選部報考牙醫師考試，惟
24 該機關、考試院、台北高等行政法院及最高行政法院均以民
25 國 98 年 9 月 16 日修正發布之醫師法施行細則第 1 條之 1 至

1 第 1 條之 5、民國 98 年 10 月 14 日修正發布之專門職業及技
2 術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、民國
3 99 年 3 月 12 日修正發布之國外醫學及牙醫學畢業生臨床實
4 作訓練選配分發作業要點等規定，駁回聲請人之訴願及行政
5 訴訟。聲請人爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第
6 2 款之規定，聲請大法官解釋上揭規定確已抵觸憲法第 7 條、
7 第 15 條、第 18 條及第 23 條規定。

8 參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。

9 一、民國 98 年 9 月 16 日修正發布之醫師法施行細則第 1 條之 1
10 至第 1 條之 5、民國 98 年 10 月 14 日修正發布之專門職業及
11 技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、民
12 國 99 年 3 月 12 日修正發布之國外醫學及牙醫學畢業生臨床
13 實作訓練選配分發作業要點等規定，增加醫師法所無之限
14 制，超出母法之授權範圍，顯與憲法第 15 條、第 18 條保障
15 人民工作權及應考試權、同法第 23 條法律保留原則之意旨相
16 違，應屬違憲：

17 (一) 按，憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產
18 權，應予保障。」、同法第 18 條規定：「人民有應考試、
19 服公職之權。」、同法第 23 條規定：「以上各條列舉之
20 自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維
21 持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限
22 制之。」。

23 (二) 次按，司法院釋字第 367 號解釋理由書揭示：「若法律
24 僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於
25 符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執

1 行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，
2 惟其內容不能抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所
3 無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職
4 權發布之命令，尤應遵守上述原則。」；釋字第 454 號
5 解釋理由書揭示：「行政機關據此訂定之行政命令應遵
6 守授權之目的及範圍，不得抵觸母法或對人民之權利增
7 加法律所無之限制。」；釋字第 479 號解釋文揭示：「行
8 政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要
9 之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加
10 以規定，不得逾越母法之限度」；釋字第 547 號解釋文
11 揭示：「第醫師應如何考試，涉及醫學上之專門知識，
12 醫師法已就應考資格等重要事項予以規定，其屬細節性
13 與技術性事項，自得授權考試機關及業務主管機關發布
14 命令為之補充。關於中醫師考試，醫師法對其應考資格
15 已定有明文，至於中醫師檢覈之科目、方法、程序等事
16 項，則授權考試院會同行政院依其專業考量及斟酌中醫
17 之傳統醫學特性，訂定中醫師檢覈辦法以資規範，符合
18 醫師法與專門職業及技術人員考試法之意旨，與授權明
19 確性原則無違。」；釋字第 682 號解釋理由書揭示：「憲
20 法第十八條對人民應考試權之規定，除保障人民參加考
21 試取得公務人員任用資格之權利外，亦包含人民參加考
22 試取得專門職業及技術人員執業資格之權利，以符憲法
23 保障人民工作權之意旨。又為實踐憲法保障人民應考試
24 權之意旨，國家須設有客觀公平之考試制度，並確保整
25 體考試結果之公正。對於參加考試資格或考試方法之規

1 定，性質上如屬應考試權及工作權之限制，自應符合法律
2 保留原則、比例原則及平等權保障等憲法原則。」。

3 (三) 再按，行政院 61 年判字第 169 號判例亦揭示：「法律
4 之解釋，旨在闡明法條之真意，使條文規定得為適當之
5 應用，並無創設或變更法律之效力，故其解釋不得逾越
6 立法本旨之範圍。」。

7 (四) 是以，聲請人是否有應牙醫師考試之資格，應依醫師法
8 第 4 條之規定予以認定，衛生署基於醫師法概括授權訂
9 定之醫師法施行細則、國外醫學及牙醫學畢業生臨床實
10 作訓練選配分發作業要點，僅能就考試科目、方法、程
11 序等細節性與技術性事項予以補充，且其內容應符合法
12 律保留原則、比例原則及平等原則，不能抵觸醫師法第
13 4 條或對人民之應考試權及工作權增加法律所無之限
14 制，更不得逾越醫師法第 4 條原規定「實習期滿成績及
15 格」係指在學期間修習實習課程期滿成績及格、領有畢
16 業證書之立法意旨。

17 (五) 查，數十年來，無論國、內外醫學院校醫學系、牙醫學
18 系之教育制度從未曾改變，均係在學階段即應修習實習
19 課程（含必修科目及選修科目），並於修習實習課程期
20 滿成績及格後，方得領取畢業證書，上開事實，亦可由
21 衛生署於民國 100 年 9 月 23 日修訂發布醫師法施行細則
22 第 1 條之 1 第 2 項增訂，本國醫學生需經實習期滿成績
23 及格，始能畢業之規定（參附件 14）予以證實。

24 (六) 次查，考選部歷年來之解釋，亦係認定醫師法第 2 條及
25 第 4 條所謂之「實習期滿成績及格」係指「在校期間實

1 習期滿成績及格」，例如：「成績單上若登載有實習成
2 績（需成績及格），則附繳成績單即可，無須另行附繳
3 實習證明」、「至醫院實習依規定必須於原國外畢業學
4 校為之。」（參附件 2）、「本部醫師、牙醫師考試審
5 議委員會，審議相關應考資格申請案時，凡九大地區醫
6 學系、牙醫學系畢業，繳驗經我國駐外館處驗證之畢業
7 證書、成績單並載明實習課程之影印本及中文譯本者，
8 均准以採認。」（參附件 4）等。

9 （七）民國 98 年 9 月 16 日衛生署修正發布之醫師法施行細則
10 第 1 條之 1 至第 1 條之 5、民國 98 年 10 月 14 日考試院
11 修正發布之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考
12 試分試考試規則附表一，將醫師法第 2 條及第 4 條規定
13 之「實習期滿成績及格」，其中本國醫學生、牙醫學生
14 在學期間修習之實習課程（為學歷、畢業證書之一部分）
15 繼續維持、予以承認，外國醫學生、牙醫學生在學期間
16 修習之實習課程（亦為學歷、畢業證書之一部分）則不
17 予承認，強行變更解釋並創設新的實習制度為：醫師、
18 牙醫師考試第一試通過後，在經教學醫院評鑑通過，得
19 提供臨床實作訓練之本國醫療機構，於醫師指導下完成
20 規定之科別及週數或時數之臨床實作，各科別考評成績
21 均及格。當已牴觸醫師法第 2 條及第 4 條之規定，並限
22 制國外醫學系、牙醫學系畢業生應本國醫師、牙醫師考
23 試之資格，依上揭司法院釋字第 367 號、第 454 號、第
24 479 號、第 547 號、第 682 號解釋及行政法院 61 年判字
25 第 169 號判例之意旨，自違反憲法第 15 條、第 18 條人

1 民工作權及應考試權之保障及憲法第 23 條之法律保留
2 原則而屬違憲。

3 (八) 此外，民國 99 年 3 月 12 日修正發布之國外醫學及牙醫
4 學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點第 2 點，再進
5 一步規定：「國外醫學、牙醫學畢業生，經醫師或牙醫
6 師分試考試第一試及格者，得向本署申請選配分發。本
7 署得依國內醫事人力供需狀況核算，逐年訂定公告前項
8 選配分發之名額。」(參附件 11)，更明顯抵觸醫師法
9 第 2 條及第 4 條之規定，增加醫師法所無，對國外醫學、
10 牙醫學系畢業生應本國醫師、牙醫師考試權利及工作權
11 予以名額上之限制，亦違反憲法第 23 條之法律保留原則
12 而屬違憲。

13 二、民國 98 年 9 月 16 日修正發布之醫師法施行細則第 1 條之 1
14 至第 1 條之 5、民國 98 年 10 月 14 日修正發布之專門職業及
15 技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、民
16 國 99 年 3 月 12 日修正發布之國外醫學及牙醫學畢業生臨床
17 實作訓練選配分發作業要點等規定，針對憲法第 15 條保障人
18 民之工作權、第 18 條保障人民應考試權給予法律所未規定之
19 差別待遇，顯與同法第 7 條平等原則、第 23 條比例原則之意
20 旨有違，應屬違憲：

21 (一) 按，憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗
22 教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」、同法
23 第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予
24 保障。」、同法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權
25 利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會

1 秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制
2 之。」、同法第 86 條規定：「左列資格，應經考試院依
3 法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業
4 及技術人員執業資格。」；行政程序法第 6 條規定：「行
5 政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」。

6 (二) 次按，司法院釋字第 666 號解釋理由書揭示：「憲法第
7 七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，
8 而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相
9 同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差
10 別待遇。法律為貫徹立法目的，而設行政罰之規定時，
11 如因處罰對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目
12 的間具有實質關聯，始與平等原則無違。...系爭規定以
13 主觀上有無意圖得利，作為是否處罰之差別待遇標準，
14 與上述立法目的間顯然欠缺實質關聯，自與憲法第七條
15 之平等原則有違。」；釋字第 682 號解釋理由書揭示：
16 「憲法第十八條對人民應考試權之規定，除保障人民參
17 加考試取得公務人員任用資格之權利外，亦包含人民參
18 加考試取得專門職業及技術人員執業資格之權利，以符
19 憲法保障人民工作權之意旨。又為實踐憲法保障人民應
20 考試權之意旨，國家須設有客觀公平之考試制度，並確
21 保整體考試結果之公正。對於參加考試資格或考試方法
22 之規定，性質上如屬應考試權及工作權之限制，自應符
23 合法律保留原則、比例原則及平等權保障等憲法原則。...
24 憲法第七條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意，並
25 避免對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等

1 權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待
2 遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成
3 之間，是否存有一定程度之關聯性而定。...是為確保考
4 試及格者之專業素養能達一定之執業程度，立法者即於
5 上開規定依應考人教育養成之不同，舉行不同考試，並
6 視需要於錄取後施以實務訓練或學習，相互接軌配套，
7 期以形成合理之專業人員考選制度。」。

8 (三) 查，衛生署依新修定發布之醫師法施行細則，於民國 99
9 年 3 月 12 日以衛署醫字第 0990200649 號令訂定「國外
10 醫學及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點」
11 並即日生效，其中第 2 點規定：「國外醫學、牙醫學畢
12 業生，經醫師或牙醫師分試考試第一試及格者，得向本
13 署申請選配分發。本署得依國內醫事人力供需狀況核
14 算，逐年訂定公告前項選配分發之名額。」（附件 11）。

15 (四) 次查，衛生署於民國 99 年 4 月 6 日以衛署醫字第
16 0990207049 號公告：99 年度受理國外醫學及牙醫學畢業
17 生臨床實作訓練選配分發名額，其中國外醫學畢業生名
18 額為 70 名、國外牙醫學畢業生名額為 30 名（附件 12）。

19 (五) 再查，衛生署於民國 99 年 10 月 20 日以衛署醫字第
20 0990212422 號函，通知通過 99 年第 2 次醫師考試分試
21 第一試及格之國外醫學畢業生：「本案 99 年第 2 次醫師
22 考試第一試及格人數，醫師共 51 名。依本署 99 年 4 月
23 6 日公告之『99 年度受理國外醫學及牙醫學畢業生臨床
24 實作訓練選配分發名額』，醫學畢業生係 70 名，另 99
25 年第 1 次國外醫學畢業生選配分發作業，已分發 56 名，

1 故 99 年第 2 次國外醫學畢業生選配分發之容額為 14
2 名。... (三) 取第 1 及第 2 順位共 14 名正取，剩餘 39
3 名依成績高低，排備取名單，並依序位遞補之。 (四)
4 未遞補之備取名額，將列為 100 年第 1 次國外醫學畢業
5 生臨床實作訓練選配分發之第 1 順位。」 (附件 18)；
6 而通過牙醫師考試分試第一試者，亦係比照辦理、限額
7 實習。

8 (六) 衛生署之所以規定聲請人等國外醫學系或牙醫學系畢業
9 生，通過醫師或牙醫師考試第一試後，需限額實習，其
10 目的為對國內醫師人數做調控。此有，衛生署醫事處石
11 崇良處長 100 年 1 月 3 日於立法院社會福利及衛生環境
12 委員會備詢時，明確表示：「其實在 97 年以前，每年拿
13 國外學歷通過醫師考試的都不會超過 80 人，大都是 70、
14 80 人，有時候甚至更少，是從 98 年之後才開始增加的，
15 到今年通過醫師考試第一試的人就超過 100 人，...所以
16 我們在 98 年修正醫師法施行細則時，才會就實習容額做
17 個管控，最主要是不希望國內醫師人數突然間非常快速
18 增加，因為這樣會造成醫事人力的失衡，對教學品質及
19 醫療品質也會產生影響，所以當時才會做這樣的調控。...
20 就像方才副署長提到的，其他國家也是這樣，對國內醫
21 師人數要做調控，但我們不瞭解在國外到底有多少人去
22 唸，這是我們不能掌握的，所以我們必須要...在 99 年 1
23 月 1 日之前，光是某個東歐國家，目前入學的應該會超
24 過 800 位，這 800 位未來進來之後，對整個醫師人數、
25 醫事人力會有很大影響，所以我們還是覺得應該要逐年

1 讓他們進來，並不是不讓他們進來，但是每年應該有一
2 個配額，讓他們逐年進入，使醫師人數的增加不會太快，
3 我們的目的是這樣。我們現在的作法是根據入學這 1300
4 位到畢業時的人數落差來訂定容額，然後讓他們逐年進
5 來，這樣並沒有違反他們權益。」（附件 13）云云。惟
6 國內亦正面臨內科、外科、婦產科、兒科、急診科、外
7 科以及偏遠鄉鎮地區醫師人力不足（附件 19）；住院醫
8 師工時長、人力不足、過勞，爭取修法納入勞動基準法
9 保障（附件 20）等嚴峻問題。爲此，衛生署更推出「鮭
10 魚返鄉計畫」，號召華僑醫師返鄉行醫（附件 21）。

11 （七）由上可知，衛生署修正發布醫師法施行細則等規定，對
12 於國外醫學、牙醫學系畢業生應本國醫師、牙醫師考試
13 予以限額管制之差別待遇，犧牲渠等應醫師、牙醫師以
14 及後續通過考試後執業之機會及名額，藉以保障國內醫
15 學、牙醫學系畢業生之錄取率，顯然與國內醫師人數之
16 控管無實質關聯性，且有違平等原則。

17 （八）此外，在國內醫師工時長、人力嚴重不足，衛生署積極
18 號召華僑醫師返鄉行醫下，反透過醫師法施行細則等規
19 定，限制國外醫學系、牙醫學系畢業生甚至已取得國外
20 專業醫師資格之聲請人等應本國醫師、牙醫師考試以及
21 後續通過考試後執業之機會及名額，進行差別待遇之總
22 量控管，當非合理之專業人員考選制度，有違憲法第 7
23 條之平等原則及憲法第 23 條之比例原則，並限制聲請人
24 等依憲法第 15 條、第 18 條所保障之工作權及應考試權，
25 當屬違憲。

1 (九) 再者，衛生署於民國 98 年 9 月 16 日修訂發布醫師法施
2 行細則第 1 條之 1 等規定前，於民國 98 年 8 月 31 日即
3 已召開「研商國外醫學系（牙醫學系）畢業生回國實習
4 相關事宜」會議，會議中所附國內教學醫院其中之 23
5 家（註：目前至少有 45 所以上），所可收取之實習醫學
6 生容額高達 3583 位（附件 7）；衛生署公告 99 年上半
7 年度擬受理國外醫學畢業生臨床實作訓練之醫院，其中
8 西醫師 34 所醫院之容額高達 502 名、牙醫師 20 所之容
9 額為 45 名（附件 22）；衛生署公告 100 年度擬受理國
10 外醫學畢業生臨床實作訓練之 45 家醫院，容額亦有 457
11 名以上（註：其中天主教耕莘醫院永和分院、彰濱秀傳
12 紀念醫院 2 所醫院之容額尚未公佈）（附件 23），在國
13 內教學醫院容額遠足供以外國學歷通過醫師或牙醫師第
14 一試考試者進行實習且需求迫切，國內醫事人力長期不
15 足、超時工作導致過勞及醫療疏失頻傳下，衛生署石崇
16 良處長宣稱將國外醫學系、牙醫學系畢業生予以容額管
17 制實習，以避免影響教學品質云云，顯屬無稽並昧於事
18 實，毫無任何關聯性可言，當已違反憲法第 7 條之平等
19 原則及憲法第 23 條之比例原則，而屬違憲。

20 三、綜上所陳，最高行政法院 101 年度訴字第 590 號判決所適用
21 之醫師法施行細則第 1 條之 1 至第 1 條之 5、專門職業及技
22 術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則附表一、國外
23 醫學及牙醫學畢業生臨床實作訓練選配分發作業要點等規
24 定，確有抵觸憲法之疑義，為此謹聲請 鈞院惠予賜准為違
25 憲審查，以維護憲法保障人民權益之精神，實感德便。

肆、關係文件之名稱及件數。

附件 1：醫師法第 2 條及第 4 條條文乙份（下載自法源法律網）。

附件 2：考選部「意見看板」7 則（下載自考選部網站）。

附件 3：91 年 12 月 5 日，考選周刊第 3 版影本乙份（下載自考選部網站）。

附件 4：98 年 7 月 8 日，考選部醫師牙醫師考試審議委員會第 7 次會議紀錄節錄影本乙份。

附件 5：2009 年執業醫師學歷統計乙份（下載自中華民國醫師公會全國聯合會網站）。

附件 6：98 年 7 月 8 日，衛生署衛署醫字第 0980208148 號函影本乙份（下載自行政院公報資訊網）。

附件 7：98 年 9 月 2 日，衛生署衛署醫字第 0980212451 號函影本乙份。

附件 8：98 年 9 月 16 日，衛生署衛署醫字第 0980215591 號令影本乙份（下載自行政院公報資訊網）。

附件 9：專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則及附表一應考資格表乙份（下載自考選部網站）。

附件 10：98 年 12 月 7 日，聲請人考選部選專字第 0983302554 號函影本乙份。

附件 11：99 年 3 月 12 日，衛生署衛署醫字第 0990200649 號令影本乙份（下載自衛生署網站）。

附件 12：99 年 4 月 6 日，衛生署衛署醫字第 0990207049 號公告影本乙份（下載自衛生署網站）。

附件 13：立法院公報第 100 卷第 11 期第 316~318 頁節錄影本乙份（下載自立法院網站）。

1 附件 14：醫師法施行細則第 1 條之 1 條文乙份（下載自法源法律
2 網）。

3 附件 15：99 年 4 月 28 日，考試院 99 考台訴決字第 060 號訴願決
4 定書影本乙份。

5 附件 16：臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1351 號判決影本乙份。

6 附件 17：最高行政法院 101 年度訴字第 590 號判決影本乙份。

7 附件 18：99 年 10 月 20 日，衛生署衛署醫字第 0990212422 號函
8 影本乙份。

9 附件 19：本國醫師荒之相關新聞報導影本 3 則。

10 附件 20：本國醫師爭取納入勞基法之相關新聞報導影本 3 則。

11 附件 21：衛生署擬召華僑醫師返台之相關新聞報導影本 3 則。

12 附件 22：99 上半年擬受理國外醫學畢業生臨床實作訓練之醫院、
13 費用及名額影本乙份（下載自衛生署網站）。

14 附件 23：100 年度擬受理國外醫學畢業生臨床實作訓練之醫院、
15 費用及名額影本乙份。

16
17 謹狀

18 司法院 公鑒

19
20 聲請人：劉理傑

21
22 代理人：李勝琛律師

23 王宇晁律師

24
25 中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 1 1 日