

審 定

主 文	一、申請人○○牙醫診所[負責醫師○○○]部分，申請審議不受理。 二、其餘申請審議駁回。
-----	--

事 實

一、健保署認定之違規事實及裁處內容[詳如健保署 114 年 5 月 19 日健保○字第○號函(終約初核)及 114 年 8 月 28 日健保○字第○號函附之附表「○○牙醫診所(代號：○)違規說明」]：

(一)○○牙醫診所(負責醫師原為○○○，114 年 7 月 8 日變更為○○○)承辦全民健康保險醫療業務，依臺灣高雄地方檢察署檢察官(以下簡稱高雄地檢署)112 年度偵字第○號、113 年度偵字第○號、113 年度偵字第○號及 113 年度偵緝字第○號緩起訴處分書(以下簡稱高雄地檢署緩起訴處分書)所載，及該署 113 年 5 月 13 日至 10 月 17 日訪問保險對象及○○牙醫診所，發現○○牙醫診所(於○○○擔任負責醫師期間)有容留未具牙醫師資格之人員，為保險對象執行醫療業務，卻偽以合格醫師名義虛報本保險醫療費用，3 年裁處權期間(誤植為時效)內虛報醫療費用計 363 萬 7,253 點，違約情事如下：

1. 依高雄地檢署緩起訴處分書所載，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人尚未取得我國牙醫師資格，均不具法定之「實習醫師」資格，不論是否於醫師指導下，均不得在牙醫診所以實習或任何名義執行醫療業務；渠等於○○牙醫診所對不特定之不知情病患執行洗牙、補牙、根管治療、齲齒治療、拔牙、拆線等限於醫師始得執行之醫療業務，再由不知情之行政人員，在該等「實習醫師」處置之病患病歷上，將看診醫師不實登載為該「實習醫師」之指導醫師，或同一診所不特定其他醫師等不實訊息，致該署誤信係由合格醫師執行，因而陷於錯誤給付醫療費用予瑞隆牙醫診所，因而受有損害。
2. ○○牙醫診所原負責醫師○○○表示，緩起訴處分書所載內容正確，○○○等 7 人為患者執行醫療行為後，其診所確實皆係以○○○名義申報醫療費用，金額如緩起訴處分書附表所載計新臺幣(下同)763 萬 7,571 元。
3. 負有行為責任醫師○○○表示，對於緩起訴處分書內容無異議，○○○等 7 人為患者執行醫療行為後，確實皆係以其名義向健保署申報醫療費用，金額如緩起訴處分書附表所載計 763 萬 7,571 元。
4. ○○牙醫診所申報 111 年 5 月以前之醫療費用，予以追扣，於 3 年裁處權期間(誤植為時效內)虛報醫療費用 363 萬 7,253 點(費用年月 111 年 5 月至 112 年 4 月)，實際執行者○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○，分別計 16 萬 8,763 點、22 萬 6,986 點、11 萬 1,114 點、51 萬 4,973 點、72 萬 9,142 點、98 萬 6,043 點、90 萬 232 點。

(二) 裁處內容

處○○牙醫診所自 114 年 8 月 1 日起終止特約，並自終止特約之日起 1 年內不得再申請特約，負責醫師○○○及負有行為責任醫事人員○○○於終止特約之日起 1 年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付。

二、健保署 114 年 8 月 28 日健保○字第○號函、第○號函及 114 年 9 月 5 日健保○字第○號函要旨

○○牙醫診所、○○○及○○○等申請複核及暫緩執行、作成追扣、罰鍰處分，經健保署先以 114 年 7 月 25 日健保○字第○號函回復同意於爭議審定前暫緩執行，後分別以 114 年 8 月 28 日健保○字第○號函、第○號函核復，仍維持原核定，另以 114 年 9 月 5 日健保○字第○號函復歉難同意暫緩作成費用追扣及罰鍰處分。

三、健保署 114 年 9 月 11 日健保○字第○號罰鍰處分書要旨

○○○係○○牙醫診所違規行為時負責醫師，經查有違反全民健康保險法第 81 條規定情事，依法應處以虛報醫療費用 2 倍至 20 倍罰鍰，○○牙醫診所違約虛報醫療費用 363 萬 7,253 點，虛報點數經○分區牙醫總額各季平均點值換算為 376 萬 1,473 元，依全民健康保險保險人執行全民健康保險法罰鍰注意事項(以下簡稱罰鍰注意事項)第 7 點第 4 款規定，原應核處 15 倍罰鍰計 5,642 萬 2,095 元(計算式：3,761,473 元 X15=56,422,095 元)，因已超過第 1 次處分函發文日期最近 1 年平均每月申報醫療費用(265 萬 2,467 元)之 2 倍(530 萬 4,934 元)，且違約申報金額(376 萬 1,473 元)大於最 1 年內平均每月申報金額(265 萬 2,467 元)，依罰鍰注意事項第 9 點規定「罰鍰金額最高不得超過保險人第一次處分函發文日期之該服務機構最近一年之平均每月申報醫療費用或受處分之診療科別、服務項目或全部或一部之門診、住診業務之申報醫療費用之二倍，但違約申報之醫療費用大於該服務機構最近一年之平均每月申報醫療費用或受處分之診療科別、服務項目或全部或一部之門診、住診業務申報醫療費用者，均處違約申報醫療費用之二倍罰鍰」，核處違約申報醫療費用 363 萬 7,253 點(376 萬 1,473 元)之 2 倍罰鍰計 752 萬 2,946 元(計算式：3,761,473 元 X2=7,522,946 元)。

四、申請人等一併向本部申請審議，申請理由及補充理由要旨如下：

(一) 健保署以「不可閱覽卷宗」不當限制其等抄錄、閱覽終止特約暨不予支付處分、複核決定、罰鍰處分、暫緩追扣否准決定等不利行政處分之證據基礎，違反正當法律程序而侵害其等權益，該等卷內資料未經受處分人閱覽，依法亦不得作為處分依據

1. 按「行政程序中的卷宗閱覽權，性質上屬法律上聽審權之一環，旨在使程序當事人在行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，為主張或維護其法律上利益，得透過卷宗閱覽，瞭解機關即將作成行政處分所憑相關資訊，俾能對應而充分、完整地陳述意見，以供機關作成處分時一併審酌，

以實現『當事人公開原則』及『當事人武器平等原則』。」「惟上訴人未能閱得處分作成之資訊，以致無法於再審議程序中，對於審議程序所作不利評價進行攻防。就此已經上訴人於原審主張被上訴人違反正當法律程序，乃原審僅論及未予閱卷合法有據，原處分屬專業判斷並無違誤等語，惟對於上訴人未能閱得卷宗資料，是否影響實體退伍決定之合法性，未予判斷，有判決理由未備之違法。」最高行政法院著有 111 年度上字第 610 號行政判決和 109 年度上字第 294 號行政判決足資參照。是行政處分之當事人有於程序中閱覽卷宗之權利，此乃憲法第 16 條所保障之正當法律程序及當事人之聽審權，對於受處分人閱卷權之不當限制，除違反正當法律程序外，亦致生處分實體上之違法瑕疵。

2. 次按「若訴訟資料未公開，當事人無法為陳述或提出攻擊、防禦方法，法院亦無從經由辯論程序而形成心證之基礎。依行政訴訟法第 163 條、第 164 條、第 165 條第 1 項等規定，為當事人之行政機關於行政訴訟中，應負有提出與訴訟有關文書之義務」、「法令對於檢舉人之保護，係課予行政機關嚴守檢舉人身分資料秘密之責任；而非容許行政機關以保密責任為由，推諉其調查、蒐證，乃至於訴訟上提出證據之義務…苟被上訴人續為蒐證無所得，如何就現存證據資料取捨，兼顧檢舉人身分之保密與待證事實之證明，本為主管機關之職責，應自行承擔訴訟勝敗之風險。」分別為最高行政法院 110 年度上字第 692 號行政判決、104 年度判字第 493 號行政判決所揭示。足見縱屬有保密需求之資料，行政機關亦應於適當遮隱後提供受處分人閱覽，以俾受處分人知悉處分依據後充分辯論攻防，如處分之證據基礎未經受處分人閱覽，自不得作為處分之依據。

3. 查本件經衛生福利部函請健保署依法提出意見書及有關案卷，詎健保署回函除提供該署相關核定公文等已知及公開之資料外，其餘涉及原處分要件事實認定之原始案關資料，例如原始患者訪查紀錄（註：健保署僅提供其製作之摘要，且相關內容業經其等敘明有誤載、誤認之情形）、認定其等虛報健保點數數額證明原始文件等資料均付之闕如，經其等申請閱卷並實際到場閱卷，惟該等卷內資料均編列「不可閱覽卷宗」不予申請人閱覽！原處分機關如此作法，僅得閱覽、抄錄其等已知之資訊，無助於其等透過閱卷程序之踐行，進一步了解原處分所憑據之證據基礎，已實質剝奪其等受憲法第 16 條保障之閱卷權，其處分自屬違反憲法第 16 條、行政程序法第 46 條所揭正當法律程序之違法處分，應予撤銷。

（二）健保署僅憑緩起訴處分書、申請人等訪問紀錄及自陳之費用明細表等不利自認，健保署未舉證證明原處分「數額」來源而僅逕單純採取其等不利自認，未就處分構成要件事實盡舉證責任，又未依職權調查有利其等之證據，更未依法提供所援以做為處分之相關證物供其等閱覽並表示意見，顯有違反職權調查主義而未調查之違法

1. 基於行政程序職權調查主義原則及相關法令，行政機關依法應職權調查證據，行政處分之構成要件事實縱經當事人為不利於己之自認，行政機關亦應職權調查有利當事人之事實及證據。
2. 次按「緩起訴制度之作用非在確認刑罰權之存在，反而係為終止刑罰權而設，自不得徒憑緩起訴處分書之記載，作為認定犯罪事實之事證。…惟從未逐筆說明各該標案係如何與其他何家廠商以何等方式達成圍標之協議，即連每一標案有幾家競標或陪標之廠商都不得而知。稽之外放之原處分卷 2 宗，被上訴人除持有緩起訴處分書、上訴人得標而訂立之工程採購合約外，似別無其他調查作為…」有最高行政法院 110 年度上字第 173 號行政判決發回意旨足資參照。是行政機關就行政處分之構成要件事實應為職權調查，不得僅憑緩起訴處分書之記載認定事實。
3. 經查，健保署顯係以緩起訴處分書所載金額 763 萬 7,571 元逕認作申請人總虛報金額，並據以作出追扣處分，再以其等自陳之費用明細表，逕認 3 年裁處權時效內之虛報費用為 363 萬 7,253 點，據此為終止特約暨不予支付處分。則其處分之證據除其等於緩起訴協商階段及行政調查階段所為之不利自認，別無其他，更顯未經健保署職權調查證據，該等處分之作成，顯已有應調查而未調查之違法瑕疵。
4. 其等自陳之各年月費用明細表所列違規申報費用計 749 萬 523 點，與緩起訴處分所載 763 萬 7,571 元並不一致，足證健保署查得資料互有矛盾、衝突之情形，未就此等差額盡職權調查義務，未就有利其等之證據予以調查，逕以緩起訴處分所載金額為追扣處分，已有違法疏失，抑且終止特約暨不予支付處分、複核決定及罰鍰處分所認於 3 年裁處時效內違規申報點數亦僅 363 萬 7,253 點，顯然「僅」憑據其等自陳之費用明細表此等不利之證據資料，更未就 363 萬 7,253 點如何計算得出違約申報醫療費用之金額為 376 萬 1,473 元(誤繕為 246 萬 5,892 元)，提出相應點值換算資料供其等辨認，益證健保署顯未有任何職權調查事證，更未依法提供閱覽處分所憑據之證據資料。

(三) 醫師法施行細則就「實習期滿成績及格」所為之規定非屬細節性技術性事項，而已對實習醫師工作權等基本權構成不利侵害，顯已逾越母法授權範圍，而增加法律所無之限制，自不得以醫師法施行細則之規定相繩而謂○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○(誤植為○○○○、○○○○、○○○○)非屬實習醫師制度實施要點所稱之實習醫師，是以，○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○、○○○○等 7 人依醫師法均應屬實習醫師身分於指導醫師之指導下執行醫療業務，而屬適法

1. 按「涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；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。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範」為

司法院釋字第 443 號解釋所揭，並迭經司法院釋字第 522 號、第 765 號解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 19 號維持。是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「本要點所稱之實習醫師，係指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、獨立學院醫學系、中醫學系、牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書，繼續從事實習者。」「實習醫師得在下列醫療機構，於醫師指導下執行醫療業務：(一)經醫院評鑑合格之醫院。(二)經中醫醫院暨醫院附設中醫部門訪查合格之醫院。(三)設有牙醫部門之醫院或經中央主管機關指定之牙醫診所。前項第三款所稱指定之牙醫診所，於中央主管機關未辦理指定前，各牙醫診所均視為指定之牙醫診所。」實習醫師制度實施要點第 2 點、第 3 點定有明文；又按我國目前仍「未辦理前開第 3 點第(三)款所揭牙醫診所之指定」，足認只要符合教育部採認規定之國外大學牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者，均得於「任一牙醫診所」接受醫師指導下執行醫療業務。
3. 經查，健保署似以行為時醫師法施行細則(104 年施行)第 1 條之 1 第 1 項後段「(本法第二條至第四條)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一條之二至第一條之四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。」(下稱系爭規定)，認於○○牙醫診所實習之○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人，並不符合實習醫師制度實施要點所揭「實習期滿成績及格」之要件，而不得於牙醫診所，並經醫師指導下執行醫療業務。系爭規定除已構成對外國醫學系、牙醫學系畢業生歸國工作之限制，健保署透過結合系爭規定、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法(以下簡稱特約及管理辦法)第 40 條、第 47 條及全民健康保險法第 81 條規定，就指導該等海歸醫學系、牙醫學系畢業生之人，以終止健保特約、停止支付醫療服務費用、行政罰鍰相繩，亦顯構成對於人民工作權及財產權之限制，職是，系爭規定限制構成就人民基本權利之重大限制，自應有授權明確之母法為依歸，始符合法律保留原則，遑論系爭規定連結醫療法第 57 條規定，更將產生指導醫師之刑事責任，依罪刑法定原則，系爭規定自應符合較高標準之規範明確性，始為適法。
4. 惟查，系爭規定係衛生福利部依醫師法第 42 條之概括授權，而就本法第 2 條至第 4 條之「實習期滿成績及格」所為之補充規定，依前開司法院釋字第 443 號解釋、第 765 號解釋意旨，其授權之內容、目的、範圍應具體明確且補充規範不應逾越母法授權範圍，始符合法律保留原則。然觀諸整部醫師法條文規範及醫師法第 42 條之文義解釋，均不足推認出母法有授權主管機關另就「實習期滿成績及格」訂定較母法更為嚴苛之標準。申言之，觀其母法之文字，並無提到所謂實習期滿成績及格限於我國教學醫院完成之實習，然

系爭規定實質限制實習期滿成績及格之條件，係以我國教學醫院完成之實習為必要，顯已逾越母法授權範圍，而構成法律所無之限制，依前開司法院釋字第 443 號、第 522 號、第 765 號解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 19 號意旨，系爭規定已違反法律保留原則而屬違憲之行政命令，自不得以系爭規定而認○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等人非屬實習醫師制度實施要點所揭之實習醫師，而逕認其等就渠等於指導醫師指導下執行之醫療服務申報醫療費用，屬違約虛報之醫療費用。

5. 復查，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人受雇於○○牙醫診所前，均已通過我國牙醫師第一階段國家考試，依醫師法第 4 條反面解釋，亦足見渠等均已符合實習期滿領有畢業證書之應試要求，否則考試院何以接受渠等報考牙醫師國家考試，並於應試後發給成績單？又渠等執行醫療業務均係於○○○醫師指導下為之，各病患均係先由○○○醫師進行初診後，後續治療之執行始交由渠等於○○○醫師指導下進行，與我國牙醫學系學生之實習訓練並無不同。

6. 職此，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人均已通過我國牙醫師第一階段國家考試，依醫師法第 4 條反面論證，應符合實習期滿並領有畢業證書之應試資格，則依實習醫師制度實施要點第 2 點、第 3 點規定，自得於○○牙醫診所，並於○○○醫師指導下，執行醫療業務，健保署以醫師法施行細則就醫師法所稱「實習期滿成績及格」所為，逾越母法授權範圍之違憲規定，認其等容留未具牙醫師資格者執行醫療服務，並違約虛報醫療費用，據此為不利其等之處分，自有違法，應予撤銷。

(四) 特約及管理辦法第 47 條係管制性不利處分，究竟負責醫師有無可歸責性並非該條處罰之構成要件，反之，其等所爭執者，乃同時處分負責醫師與行為醫師是否符合比例原則？可否謂健保署已依法盡其裁量義務？負責醫師及負有行為責任之醫師同時處罰，已逾越特約及管理辦法第 47 條文義，而有違反法律保留原則之疑慮。

(五) 依行政程序法第 46 條規定申請閱覽、複印全部卷宗資料。

五、健保署提具意見及補充意見要旨

(一) ○○牙醫診所違規行為時負責醫事人員○○○及負有行為責任人員○○○於申請複核時，即曾申請閱卷，前經該署以 114 年 7 月 10 日健保○字第○號函復，略以如仍欲閱覽、抄錄及複製○○○及○○○訪問紀錄，請於文到 10 日內洽承辦人辦理閱覽相關作業，案經前揭 2 人委任律師於 114 年 7 月 21 日至該署辦理閱覽。承前，該署並無不當限制申請人閱覽卷宗之權利而違反正當法律程序情事。

(二) 本次申請人等於爭議審議時再度申請閱卷，該署於前揭 114 年 7 月 10 日健保○字第○號函復業已敘明，略以依行政程序法第 46 條第 1 項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或

卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」，同條第2項規定：「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者…。」，次依政府資訊公開法第18條第1項規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：…三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」，依前開規定，本件處分案之內部簽呈為該署行政決定前之擬稿或準備作業文件，爰內部簽呈不予提供閱覽、抄錄及複製。本次爭議審議申請閱卷一節，該署不便同意。

- (三) 按該署核處○○牙醫診所終止特約處分，並非僅憑高雄地檢署緩起訴處分書內容，該署尚依職權於113年10月17日訪問○○牙醫診所（訪問對象為負責醫事人員○○○醫師及負有行為責任醫事人員○○○醫師），綜合判斷後始予以核處。該署訪查程序結束後，受訪人○○○醫師及○○○醫師均於訪查訪問紀錄最末端簽名確認，足見該署訪查訪問紀錄內容確係出於○○○醫師及○○○醫師之自由意識所為陳述，依最高行政法院103年度判字第657號判決意旨，該署之訪查訪問紀錄係由公務員依法製作，依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第355條規定推定為真正，自得採為證據。
- (四) ○○○醫師受訪時表示「對於緩起訴處分書記載內容無異議，沒有另外補充說明，並且可提供本診所108年8月至112年3月期間本診所各年月費用明細表供健保署參考」、「○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等7人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以○○○醫師的名義向貴署申報醫療費用，金額如緩起訴處分書附表所載合計763萬7,571元。」；○○○醫師受訪時表示「緩起訴處分書所載內容正確，我對於緩起訴處分書記載內容無異議…○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等7人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以我的名義向貴署申報醫療費用，金額如緩起訴處分書所載合計763萬7,571元。」，○○牙醫診所於113年10月18日將○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等7人各年月費用明細表供予該署參考，並載明若金額有誤差時由該署認定之。該署爰依緩起訴處分書所載金額763萬7,571元認定為○○牙醫診所之總虛報金額，並佐以○○○醫

師提供○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等7人各年月費用明細表，認定3年裁處權時效內(111年5月至112年4月)之虛報費用為363萬7,253點。是以，該署核算○○牙醫診所虛報醫療費用金額，除依緩起訴處分書、○○○醫師及○○○醫師之受訪說明，尚依○○牙醫診所提供之○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等7人年月費用明細表，並無不當。

(五) 高雄地檢署緩起訴處分書第6頁至第7頁，略以…○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○…其中除○○○與○○○具備《醫師制度實施要點》所定之「實習醫師」資格，而得在牙醫診所，於醫師指導下實習執行醫療業務以外，其餘均不具法定之「實習醫師」資格，不論是否於醫師指導下，均不得在牙醫診所以實習或任何名義執行醫療業務…惟渠等仍於附表一所示期間，以「實習醫師」之職稱任職於附表一所示醫事機構，而由附表一所示之「指導醫師」授權對不特定病患執行醫療業務…綜合醫師法施行細則第1之1條第1項等規定，明定自符合教育部採認之醫學院校系畢業，且在經我國評鑑通過之「教學醫院」實習期滿、成績及格者，始具「實習醫師」資格，而得在教學醫院以外之牙醫診所實習；而不具「實習醫師」資格者，則僅能在教學醫院實習…為數不少之國人因而選擇至歐盟、日本等教育部採認之九大地區就讀醫學院。此類海歸牙醫學生取得國外醫學院學歷後，如依序通過我國專門職業及技術人員高等考試牙醫師考試(下簡稱牙醫師國考)第一階段、經衛生福利部分發至教學醫院進行臨床實作訓練、通過牙醫師國考第二階段後，即可取得我國牙醫師資格，然實務上因教學醫院臨床實作訓練名額有限，海歸牙醫學生於通過牙醫師國考第一階段後，通常需等待一定期間始能獲分發至教學醫院進行臨床實作訓練，故海歸牙醫學生在完成教學醫院臨床實作訓練前，既不具法定之實習醫師資格，縱受醫師指導，亦不得在牙醫診所執行醫療業務等語。

(六) 復參酌最高法院109年度台上字第4020號刑事判決，略以依「實習醫師制度實施要點」第2點規定，本要點所稱之實習醫師，係指國內或符合教育部採認規定之國外大學院校、牙醫學系等畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書，繼續從事實習者。再依醫師法施行細則第1條之1第1項(按：現行條文第3條第1項)規定「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，且持有該醫療機構開立之證明」，此乃中央衛生主管機關衛生福利部基於醫師法第42條授權而就同法第2條至第4條所稱「實習期滿成績及格」所為之規定。上訴人是菲律賓西北大學畢業生，該所國外大學固名列參考名冊之學校，符合教育部採認規定，惟上訴人並未在我國經教學醫院評鑑通過得提供臨床實作訓練之醫療機構完成臨床實

作，其未曾「實習期滿成績及格」，自未具備「實習醫師制度實施要點」第2點中「經實習期滿成績及格」之情形，即非該要點第2點所稱繼續從事實習之「實習醫師」，而不符合「實習之醫學院、校學生或畢業生」之要件。

(七) ○○○醫師 113 年 10 月 17 日受訪時表示「緩起訴處分書所載內容正確，我對於緩起訴處分書記載內容無異議，沒有另外補充說明」、「○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以○○○醫師的名義向貴署申報醫療費用」；○○○醫師受訪時表示「緩起訴處分書所載內容正確，我對於緩起訴處分書記載內容無異議…○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等 7 人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以我的名義向貴署申報醫療費用」，足證○○○及○○○均明知○○○等 7 人均不具實習醫師之資格，縱接受醫師指導，亦不得在牙醫診所執行醫療業務，業經前揭緩起訴處分書論述甚詳，復有最高法院 109 年度台上字第 4020 號刑事判決可參，是申請人等主張○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人於○○○醫師指導下執行業務，與實習醫師制度實施要點並無不合，應無偽以合格醫師名義申報醫療費用一節，自無可採。

(八) 按特約及管理辦法第 47 條第 1 項規定：「保險醫事服務機構受停約或終止特約，其負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於停約期間或終止特約之日起一年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付。」，係指受停約或終止特約之保險醫事服務機構，其負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於停約期間或終止特約之日起一年內，均得受有不予支付之處分而言，並非僅能擇一處分。○○○為○○牙醫診所違規時之負責醫事人員，對該診所違規虛報情事，應負完全責任，○○○係○○○等 7 人之指導醫師，該診所 3 年裁處權期間內之虛報金額 363 萬 7,253 點係可歸責於○○○醫師，本件虛報超過 25 萬點，違規情節重大，該署依特約及管理辦法第 47 條第 1 項規定，核處該 2 人於○○牙醫診所終止特約之日起 1 年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付，並無違誤，亦無違反法律保留原則及比例原則。

理 由

一、法令依據

- (一) 全民健康保險爭議事項審議辦法第 3 條第 1 項及第 18 條第 1 項第 3 款。
- (二) 全民健康保險法第 81 條第 1 項。
- (三) 全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 40 條第 1 項第 4 款、第 43 條第 4 款及第 47 條第 1 項。
- (四) 全民健康保險保險人執行全民健康保險法罰鍰注意事項第 7 點第 4 款及第 9 點。
- (五) 全民健康保險特約醫事服務機構合約（特約醫院、診所、助產機構、精神

復健機構、居家護理機構、居家呼吸照護所適用)第20條第1項。

(六) 行政程序法第20條。

(七) 醫師法第1條及第4條。

(八) 行為時醫師法施行細則第1條之1第1項。

(九) 實習醫師制度實施要點第2點及第3點。

二、卷證

臺灣高雄地方檢察署檢察官緩起訴處分書(112年度偵字第○號、113年度偵字第○號、113年度偵字第○號、113年度偵緝字第○號)、全民健康保險特約醫事服務機構合約、全民健康保險特約診所基本資料表、健保署業務訪查訪問紀錄、訪查報告、查處表等影本及健保署意見書、補充意見。

三、審定理由

(一) 關於○○牙醫診所[負責醫師○○○]部分

1. 查「醫療機構應置負責醫師一人，對其機構醫療業務，負督導責任。私立醫療機構，並以其申請人為負責醫師。」為醫療法第18條第1項所明定，且獨資型態經營之醫療機構，本身並無獨立人格，該醫療機構之權利義務均歸諸於獨資之負責人，爰此，倘有變更負責人情事，特約合約主體即難認為同一，應以變更後之負責人向健保署申請特約，健保署業於110年10月13日以健保醫字第1100034464號函釋示「私立醫療機構之申請主體變更，自衛生主管機關核定變更日起，視同特約主體變更，舊負責醫師與本署簽訂之契約應予終止。新負責醫師應依特管辦法第3條規定申請特約。」在案。
2. 次查○○牙醫診所為獨資型態經營之醫療機構，負責醫師原為○○○，於114年7月8日起變更負責醫師為○○○，並向健保署申請新特約，此有卷附全民健康保險特約醫事服務機構合約及全民健康保險特約診所基本資料表等資料影本可稽，依前開說明，(前)○○牙醫診所[負責醫師○○○]與(後)○○牙醫診所[負責醫師○○○]為不同的特約合約主體，而本件健保署係認定(前)○○牙醫診所虛報3年裁處權期間(費用年月111年5月至112年4月)醫療費用363萬7,253點，並核處(前)○○牙醫診所終止特約，則(後)○○牙醫診所[負責醫師○○○]既非受處分人，向本部申請審議，當事人不適格，申請審議應不予受理。

(二) 關於申請人○○○[原○○牙醫診所負責醫師]及○○○部分

1. 依卷附前開相關資料顯示，本件係緣起於高雄市政府衛生局查獲○○○牙醫聯盟旗下診所有容留未具牙醫師資格人員執行牙醫業務，並移送高雄地檢署偵辦，嗣經高雄地檢署調查該聯盟旗下診所及申請人○○牙醫診所涉有容留未具牙醫師資格人員為保險對象執行醫療業務，違反醫師法等規定，因相關涉案人員均認罪，爰高雄地檢署於113年8月2日予以被告共25人(其中包括申請人○○○及7位畢業於波蘭○○大學或○○大學，未具牙醫

師資格之人員○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○)緩起訴處分，健保署乃立案調查，於113年10月17日訪查○○牙醫診所負責醫師○○○及執業醫師○○○，發現○○牙醫診所有容留未具牙醫師資格之人員○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等7人，為保險對象執行醫療業務，卻以未診治保險對象之○○○名義申報醫療費用，其中在3年裁處權期間(111年5月至112年4月)計363萬7,253點，此有健保署業務訪查訪問紀錄、訪查報告、查處表等影本附卷可稽，健保署乃據以認定○○牙醫診所有虛報醫療費用，情節重大之違規情事，而依全民健康保險法第81條第1項、特約及管理辦法第40條第1項第4款、第43條第4款、第47條第1項及罰鍰注意事項第9點等規定，核處○○牙醫診所終止特約，並自終止特約之日起1年內，不得再申請特約、○○牙醫診所原負責醫師○○○，及負有行為責任醫師○○○於終止特約之日起1年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付，另處○○牙醫診所原負責醫師○○○虛報醫療費用363萬7,253點(376萬1,473元)之2倍罰鍰計752萬2,946元。

2. 申請人等主張1. 健保署僅憑緩起訴處分書、申請人等訪問紀錄及自陳之費用明細表等不利自認，健保署未舉證證明原處分「數額」來源而僅還單純採取其等不利自認，未就處分構成要件事實盡舉證責任，又未依職權調查有利其等之證據，更未依法提供所援以做為處分之相關證物供其等閱覽並表示意見，顯有違反職權調查主義而未調查之違法；2. 醫師法施行細則就「實習期滿成績及格」所為之規定非屬細節性技術性事項，而已對實習醫師工作權等基本權構成不利侵害，顯已逾越母法授權範圍，而增加法律所無之限制，自不得以醫師法施行細則之規定相繩而謂○○○等7人非屬實習醫師制度實施要點所稱之實習醫師，依醫師法均應屬實習醫師身分於指導醫師之指導下執行醫療業務，而屬適法云云，茲查核分述如下：

- (1) 健保署認定○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等人非屬「實習醫師制度實施要點」所稱之實習醫師，不得執行醫療業務，核無不妥

- ①查98年9月16日修正發布之醫師法施行細則第1條之1「(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，且持有該醫療機構開立之證明。(第2項)中央主管機關得就前項實習，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。」，未牴觸憲法第23條法律保留原則、比例原則，與憲法第15條工作權及第18條應考試權之保障意旨無違，亦不違反憲法第7條平等權之保障，此為司法院釋字第750號解釋所釋示，申請人所稱醫師法施

行細則就「實習期滿成績及格」所為之規定，逾越母法授權範圍，增加法律所無之限制云云，核屬誤解，先予敘明。

- ②按「實習醫師制度實施要點」第2點規定「本要點所稱之實習醫師，係指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、獨立學院醫學系、中醫學系、牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書，繼續從事實習者」，經查，本件依高雄地檢署緩起訴書記載，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○為波蘭○○大學、○○大學畢業，分別於108年9月11日、109年9月11日、110年9月23日通過牙醫師國考第一階段，○○○另於112年9月12日通過第二階段試，故○○○等7人是否係上開要點第2點所稱之實習醫師，所應審究者為：其等是否符合該要點第2點中「經實習期滿成績及格」之情形？「經實習期滿成績及格」之意涵為何？
- ③查醫師法第2條（得應醫師考試資格之規定）、第3條（得應中醫師考試資格之規定）、第4條（得應牙醫師考試資格之規定）條文中，均有「經實習期滿成績及格」之用語。而上開「實習醫師制度實施要點」第2點中，亦使用了相同的用語「經實習期滿成績及格」，是兩者關於「實習期滿成績及格」之意涵於解釋上應相一致，此有臺灣高等法院107年度醫上訴字第15號刑事判決、109年度醫上訴字第5號刑事判決及最高法院109年度台上字第4020號刑事判決可資參照，而前揭98年9月16日修正發布之醫師法施行細則第1條之1（按：現行條文第3條第1項）已就醫師法第2條至第4條所稱「實習期滿成績及格」為定義性規定，且該規定與法律保留原則、比例原則無違，亦經司法院釋字第750號解釋釋示在案，則健保署據以認定○○○等7人未在我國經教學醫院評鑑通過，得提供臨床實作訓練之醫療機構完成臨床實作前，並未「經實習期滿成績及格」，非「實習醫師制度實施要點」第2點所稱之「實習醫師」，不得執行醫療業務，核無不妥。
- (2)健保署認定○○牙醫診所3年裁處權期間虛報醫療費用計363萬7,253點，尚屬有據
- ①按「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第43條定有明文。又檢調機關所作成之移送書或起訴書，固屬其業務上之主觀認定，但因屬檢調人員依職權本於刑事訴訟法及其他相關法規所作成，自有一定程度之擔保性及憑信性，尚非不可據為行政機關作成行政處分時之參考。」有臺北高等行政法院95年度訴字第4092號判決可茲參照。
- ②依卷附前開資料，健保署認定○○牙醫診所虛報醫療費用計763萬7,571元（其中3年裁處權期間醫療費用計363萬7,253點）之證據如下：

I. 高雄地檢署緩起訴處分書附表一(密醫明細)、附表二(密醫業績統計表)記載內容：

未具牙醫師資格之人員○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人違法從事醫療業務期間及金額如下：

A. ○○○：108 年 8 月至 109 年 10 月、169 萬 2,145 元。

B. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、43 萬 8,855 元。

C. ○○○：111 年 6 月至 112 年 3 月、11 萬 6,999 元。

D. ○○○：110 年 8 月至 112 年 3 月、171 萬 5,538 元。

E. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、123 萬 935 元。

F. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、150 萬 7,905 元。

G. ○○○：111 年 6 月至 112 年 3 月、93 萬 5,194 元。

H. 計 763 萬 7,571 元。

II. 申請人○○○113 年 10 月 17 日訪查訪問紀錄陳述內容：

「緩起訴處分書所載內容正確，我對於緩起訴處分書記載內容無異議，沒有另外補充說明，並且可於 113 年 10 月 18 日提供本診所 108 年 8 月至 112 年 3 月期間本診所各年月費用明細表供健保署參考」、「○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等 7 人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以○○○醫師的名義向貴署申報醫療費用，金額如緩起訴處分書附表所載合計 763 萬 7,571 元。」

III. 申請人○○○113 年 10 月 17 日訪查訪問紀錄陳述內容：

「緩起訴處分書所載內容正確，我對於緩起訴處分書記載內容無異議…○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等 7 人，為患者執行醫療行為後，本診所確實皆係以我的名義向貴署申報醫療費用，金額如緩起訴處分書附表所載合計 763 萬 7,571 元。」

IV. ○○○牙醫診所 113 年 10 月 18 日提供之費用申報明細表

A. ○○○：108 年 8 月至 109 年 10 月及 112 年 3 月至 4 月、計 180 萬 2,448 點。

B. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、41 萬 4,896 點。

C. ○○○：111 年 6 月至 112 年 3 月、11 萬 1,114 點。

D. ○○○：110 年 8 月至 112 年 3 月、164 萬 5,568 點。

E. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、117 萬 8,522 點。

F. ○○○：110 年 12 月至 112 年 3 月、144 萬 6,743 點。

G. ○○○：111 年 6 月至 112 年 3 月、90 萬 232 點。

③承上，申請人○○○及○○○對於緩起訴處分書所載內容及金額（763 萬 7,571 元）並無異議，囿於緩起訴處分書並無各月份之費用金額，健保署依○○牙醫診所 113 年 10 月 18 日提供之費用申報明細表，核算 3 年裁處權期間 111 年 5 月至 112 年 4 月醫療費用計 363 萬 7,253 點，尚屬有據。

3. 承上，健保署認定○○牙醫診所所有容留未具牙醫師資格之人員○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等 7 人，為保險對象執行醫療業務，卻以未診治保險對象之○○○名義申報醫療費用計 363 萬 7,253 點（3 年裁處權期間內）之違規情事，已如前述，違約虛報點數超過 25 萬點，違規情節重大，則健保署依全民健康保險法第 81 條第 1 項、特約及管理辦法第 40 條第 1 項第 4 款、第 43 條第 4 款及第 47 條第 1 項等規定，核處○○牙醫診所終止特約，並自終止特約之日起 1 年內，不得再申請特約、○○牙醫診所原負責醫師○○○，及負有行為責任醫師○○○於終止特約之日起 1 年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付，另處○○○罰鍰 752 萬 2,946 元，核屬有據。

（三）綜上，關於申請人○○牙醫診所[負責醫師○○○]部分，申請審議應不予受理；其餘健保署核處○○牙醫診所終止特約，並自終止特約之日起 1 年內不得再申請特約，原負責醫師○○○及負有行為責任醫事人員○○○於終止特約之日起 1 年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付，以及處○○○罰鍰 752 萬 2,946 元，並無不合，原核定關於此部分均應予維持。

（四）至申請人等申請閱覽卷宗部分，業經申請人等代理人黃○○律師及蔡○○律師依本部 115 年 1 月 6 日衛部爭字第○號書函通知，於 115 年 1 月 12 日及 20 日至本部閱覽健保署意見書標示「可閱覽部分」資料在案，而健保署意見書標示「不可閱覽部分」，健保署意見書及補充意見已陳明，略以申請人等於爭議審議再度申請閱卷，該署前於 114 年 7 月 10 日健保○字第○號函復業已敘明，略以依行政程序法第 46 條第 1 項及政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定，本件處分案之內部簽呈為該署行政決定前之擬稿或準備作業文件，不予提供閱覽、抄錄及複製，該署不便同意等語，已如前述；另健保署分別以 114 年 7 月 25 日健保○字第○號函及 114 年 9 月 5 日健保○字第○號函復同意於爭議審議審定前暫緩終約執行、不同意暫緩作成費用追扣及罰鍰處分，均屬行政執行範疇，併予敘明。

據上論結，本件申請為部分不受理，部分無理由，爰依全民健康保險法第 6 條及全民健康保險爭議事項審議辦法第 18 條第 1 項第 3 款、第 19 條第 1 項暨第 25 條規定，審定如主文。

本件申請人等如有不服，得於收受本審定書之次日起 30 日內向衛生福利部(臺北市南港區忠孝東路 6 段 488 號)提起訴願。

相關法令：

一、全民健康保險爭議事項審議辦法第 3 條第 1 項

「審議之申請，以保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構為申請人。」

二、全民健康保險爭議事項審議辦法第 18 條第 1 項第 3 款

「權益案件有下列各款情形之一者，應為不受理之審定：三、非第三條第一項所定之人而提出申請。」

三、全民健康保險法第 81 條第 1 項

「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付、申請核退或申報醫療費用者，處以其領取之保險給付、申請核退或申報之醫療費用二倍至二十倍之罰鍰；其涉及刑責者，移送司法機關辦理。保險醫事服務機構因該事由已領取之醫療費用，得在其申報之應領醫療費用內扣除。」

四、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 40 條第 1 項第 4 款

「保險醫事服務機構有下列情事之一者，保險人予以終止特約。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，予以停約一年：四、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，情節重大。」

五、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 43 條第 4 款

「第四十條第一項第二款、第四款所稱情節重大，指下列情事之一：四、違約虛報點數超過二十五萬點。」

六、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第 47 條第 1 項

「保險醫事服務機構受停約或終止特約，其負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於停約期間或終止特約之日起一年內，對保險對象提供之醫事服務費用，不予支付。」

七、全民健康保險保險人執行全民健康保險法罰鍰注意事項第 7 點第 4 款

「保險醫事服務機構以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而申報醫療費用者，其罰鍰標準如下：(四)符合全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法所定情節重大者，處十五倍罰鍰。」

八、全民健康保險保險人執行全民健康保險法罰鍰注意事項第 9 點

「前二點罰鍰金額最高不得超過保險人第一次處分函發文日期之該服務機構最近一年之平均每月申報醫療費用或受處分之診療科別、服務項目或全部或一部之門診、住診業務之申報醫療費用之二倍，但違約申報之醫療費用大於該

服務機構最近一年之平均每月申報醫療費用或受處分之診療科別、服務項目或全部或一部之門診、住診業務申報醫療費用者，均處違約申報醫療費用之二倍罰鍰。」

九、全民健康保險特約醫事服務機構合約（特約醫院、診所、助產機構、精神復健機構、居家護理機構、居家呼吸照護所適用）第 20 條第 1 項

「乙方有全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十七條至第四十條所列情事之一者，甲方應分別予以扣減本保險醫療費用、停約或終止特約。」

十、行政程序法第 20 條

「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」

十一、醫師法第 1 條

「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。」

十二、醫師法第 4 條

「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。」

十三、行為時醫師法施行細則第 1 條之 1 第 1 項

「本法第二條至第四條所稱符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院醫學系、科、中醫學系、牙醫學系、科(以下簡稱醫學系科)，指依大學辦理國外學歷採認辦法第十二條參照同辦法第四條及第九條規定，經認定其醫學系科入學資格、畢業學校、修業期限、修習課程、經教育專業評鑑團體認可情形等，與國內同級同類學校規定相當者；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一條之二至第一條之四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。」

十四、實習醫師制度實施要點第 2 點

「本要點所稱之實習醫師，係指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、獨立學院醫學系、中醫學系、牙醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書，繼續從事實習者。」

十五、實習醫師制度實施要點第 3 點

「實習醫師得在下列醫療機構，於醫師指導下執行醫療業務：(一)經醫院評鑑合格之醫院。(二)經中醫醫院暨醫院附設中醫部門訪查合格之醫院。(三)設有牙醫部門之醫院或經中央主管機關指定之牙醫診所。前項第三款所稱指定之牙醫診所，於中央主管機關未辦理。」