

科目：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？

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。」

擬答

(一)該特約法律性質為行政契約：

- 1.依行政程序法第 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。準此，行政契約係指行政主體、行政機關間及行政主體與人民所締結為發生、變更或消滅行政法上法律關係之契約。
- 2.依釋字第 533 號理由書意旨，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，而由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。
- 3.綜上，健保署為貫徹行政目的，除得為履約必要指導外，並得對特約醫事服務機構 A 醫院處以停約、罰鍰等權限，享有優勢之地位，具有行政契約之性質。

(二)健保署不予支付之行為，法律性質為行政處分：

- 1.健保署對於 A 醫院所為之「停止特約、不予支付之行為」，其法律性質容有爭議：

(1)附隨於行政契約之後續效果說：

依行政行為形式併用禁止原則，係指行政機關一旦採取行政契約為行政行為之手段後，即不得併用行政處分形式，而設定、變更或消滅同一法律關係。故健保署係依據行政契約內容規定通知停止 A 醫院之特約關係，而不予以支付。

(2)行政處分說：

依行政程序法第 92 條第 1 項規定，本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。故健保署停約並不予支付者，對違約之 A 醫院具有規制之法律效果，屬不利益之行政處分。

2. 綜上，健保署對特約醫事服務機構 A 醫院處以停約、不予支付之行為，乃係為貫徹行政目的，本於行政機關之優勢地位針對違約具體事件所為之對外具規制效力之單方行為，核屬行政處分，最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議亦同此旨。

(三) 健保署以管理辦法為停約與不予支付之行為，與法律保留原則無違：

1. 依釋字第 753 號理由書意旨，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，應有法律或法律具體明確授權之命令為依據。
2. 又依釋字第 443 號理由書意旨，給付行政如涉及公共利益重大事項者，應以法律加以規定，或授權主管機關訂定命令加以補充，惟其授權意旨須具體明確。至於授權是否具體明確，並非拘泥於特定法條之文字，須就授權母法整體關聯意義加以判斷。
3. 依上開釋字意旨，關於健保制度的規範密度應由法律或法律具體明確授權命令為之，故健保署係依全民健康保險法第 66 條第 1 項規定，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。
4. 綜上，母法即已授權主管機關就上開事項得以法規命令為之，則健保署以該管理辦法為停約與不予支付之行為者，與法律保留原則無違。

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？

擬答

(一)甲、乙主張 T 市政府社會局不得以發函方式請求返還，無理由：

1.對於行政機關之公法上不當得利返還請求權之實現，行政機關得否逕行以下命處分命人民返還，並得以該行政處分作為嗣後行政強制執行之執行名義，此涉及學理所謂「反面理論」之容許性爭議，以下分述之：

(1)肯定說：

行政機關於符合法律規定之情形下，得採用行政處分之行為方式，無須有法律授權，即得命受益人返還其所受利益。蓋法律保留原則之射程範圍僅及於處分內容，而不及於行政行為之授權要求。

(2)否定說：

行政機關追償公法上不當得利之途徑，除非另有法律對於行為形式之授權，否則須提起行政訴訟法第 8 條一般給付之訴請求受益人返還所受利益，並僅就其受利益之範圍準用民法不當得利之規定。蓋法律保留原則亦適用於行政行為之形式，行政機關對人民有請求權之實體法上依據，不能直接作為其有作成行政處分命給付之法律基礎。

2.惟行政程序法第 127 條第 3 項業已明定，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，即屬「反面理論」之明文化，行政機關自得依此規定發函請求返還其所受之利益，故甲、乙主張無理由。

(二)甲、乙主張信賴保護，無理由：

1.依行政程序法第 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：

(1)撤銷對公益有重大危害者。

(2)受益人無第一百一十九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。

- 2.是以，人民於符合信賴保護之要件，基於信賴國家之行政行為，並據以為特定行為，且其信賴值得受保護，方得主張不得撤銷授益處分。
- 3.又依行政程序法第 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：
 - (1)以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
 - (2)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。
 - (3)明知行政處分違法或因重大過失而不知者。
- 4.簡言之，信賴保護之要件有三：信賴基礎、信賴表現、信賴值得受保護，其中「信賴值得保護之要件」係排除無行政程序法第 119 條所定事由。
- 5.綜上，甲、乙離婚後並未主動向主管機關申報此一變動，經個別計算不符低收入戶資格而持續受領津貼，核屬以不作為詐欺方式，或對重要事項不為完全陳述，致行政機關依該資料而作成授益處分，其信賴不值得保護，而不得主張信賴保護原則。

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，不應裁處最高額罰鍰。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？

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。」

擬答

(一)甲之主張，有理由，分述如下：

1.甲主張僅係將房屋出租，並未違法，提起訴願請求撤銷「禁止承租人乙繼續於套房中，從事違法性交易活動」函文，涉及違反行政法義務，「行為責任」與「狀態責任」競合之處罰順序，分述如下：

(1)行為責任，係指行為人違反行政法上之義務。乙於套房經營非法性交易之按摩店，違反都市計畫法第 79 條第 1 項「建築物之使用」規定，乃行為責任人。

(2)狀態責任，係指對於「物」之狀態享有管理、處分的能力，有效防止危害之繼續擴大。甲為套房之所有權人，對物之使用狀態享有管理、處分權，得有效防止危害之擴大，乃狀態責任人。

(3)依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，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。賦予主管機關得選擇「土地或建物所有權人、使用人或管理人」處罰之裁量權限。

(4)則實務見解認為，對於違反行政法上義務之處罰，若處罰行為人足以達成目的，即毋須對狀態責任人處罰，以處罰行為人優先（最高行政法院 95 年第 1 次庭長法官聯席會議決議）。

2. 綜上，依實務見解意旨，對於違反行政法上義務之處罰，優先處罰行為責任人，故應先裁處乙，如不足達成目的，始得例外課以甲「禁止承租人乙繼續於套房中，從事違法性交易活動」之狀態責任，以除去違法狀態。

(二) 乙之主張，分述如下：

1. 檢察官對於經營按摩店之妨害風化案件仍在調查階段，A市都市發展局不得先裁罰，有理由：

- (1) 依行政罰法第 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。
- (2) 行政罰與刑事罰為量之差異，基於法治國原則之一行為不二罰，刑罰之懲罰作用相較於行政罰足資警惕，故應優先適用刑事程序，且法院依刑事法律處罰須踐行正當法律程序。
- (3) 依最高行政法院 106 年判字 582 號判決意旨，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰。
- (4) 故行政機關若於刑事責任尚未確定前，即已裁罰，違反行政罰法第 26 條第 1 項規定，該裁罰之行政處分為違法之行政處分，應予撤銷，又若日後有行政罰法第 26 條第 2 項規定之情況時，亦得另行裁處之。

2. 乙之違法情節亦屬輕微，不應裁處最高額罰鍰，有理由：

- (1) 依行政罰法第 18 條規定，裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。

- (2)又依行政程序法第 10 條規定，行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。
- (3)再依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，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。
- (4)上開規定賦予行政機關裁罰之裁量權限，惟須針對具體個案為合義務之裁量，然 A 市都市發展局漏未斟酌個案違法情節之輕微性，逕行裁處罰法定罰鍰最高額顯有失當，故乙主張「違法情節輕，不應裁處最高額罰鍰」有理由。
- 3.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，無理由：
- (1)依行政執行法第 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。核其意旨，乃在於行政執行貴在迅速，以「不停止執行」為原則，避免假借聲明異議拖延執行政程序。
- (2)本題，乙縱聲明異議申請停止執行，惟行政执行程序不因聲明異議而停止，如未得執行機關依職權停止執行，以不停止執行為原則，故乙主張「聲明異議產生暫時停止執行斷水斷電措施之效力」無理由。
- 4.乙主張丙亦違法，卻未遭受任何處罰，不符合平等原則，無理由：
- (1)依行政程序法第 6 條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。平等原則乃指行政機關對於相同事務應為相同處理，不同事務應為不同處理，此即所謂「等者等之，不等者不等之」之實質平等，並基於長久慣行之行政慣例而衍生「行政自我拘束」原則。

(2)然「不法行為」得否主張平等，非無疑問。惟「行政自我拘束原則」須以「合法」行政慣例存在為前提，且依行政程序法第10條規定，行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」僅賦予人民有請求行政機關為合義務之裁量，不得請求再次為不法之行政行為，而無「不法平等」之適用。故乙主張丙亦違法，卻未遭受任何處罰，不符合平等原則，無理由。