

解釋字號：司法院 90.11.16 釋字第 533 號

解釋日期：民國 90 年 11 月 16 日

解釋文：憲法第十六條規定，人民之訴訟權應予保障，旨在確保人民於其權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟以求救濟。中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定之職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政目的，故此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件，依中華民國八十七年十月二十八日修正公布之行政訴訟法第二條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第八條第一項：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」規定，應循行政訴訟途徑尋求救濟。保險醫事服務機構與中央健康保險局締結前述合約，如因而發生履約爭議，經該醫事服務機構依全民健康保險法第五條第一項所定程序提請審議，對審議結果仍有不服，自得依法提起行政爭訟。

理由書：憲法第十六條規定，人民之訴訟權應予保障，旨在確保人民於其權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟並受公平審判，以獲得適當之救濟。具體案件之訴訟，究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，應由立法機關衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之（本院釋字第四六六號解釋參照）。

行政機關基於法定職權，為達成行政目的，得以行政契約與人民約定由對造為特定用途之給付，俾有助於該行政機關執行其職務，而行政機關亦負相對之給付義務（行政程序法第一百三十七條第一項第一款及第二款參照）。國家為辦理全民健康保險，提供醫療保健服務，以增進國民健康（全民健康保險法第一條參照），依全民健康保險法第三條、第六條規定，由行政院衛生署設中央健康保險局為保險人，以辦理全民健康保險業務，並由中央健康保險局依全民健康保險法第五十五條規定，與保險醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，於保險對象在保險有效期間，發生疾病、傷害、生育事故時，由特約保險醫事服務機構依全民健康保險法第三十一條及全民健康保險醫療辦法，給予門診或住院診療服務

，以為中央健康保險局之保險給付（全民健康保險法第二條）。按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，業經本院釋字第五二四號、第四七三號、第四七二號解釋闡釋甚明。中央健康保險局與保險醫事服務機構締結之全民健康保險特約醫事服務機構合約，該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，而他方中央健康保險局支付其核定之醫療費用為主要內容，且依全民健康保險特約醫事服務機構合約第一條之規定意旨，中央健康保險局之費用給付目的，乃在使特約醫事服務機構依照全民健康保險法暨施行細則、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法、全民健康保險醫療辦法等公法性質之法規提供醫療服務，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，除於合約中訂定中央健康保險局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中央健康保險局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。締約雙方如對契約內容發生爭議，自屬公法上爭訟事件。依八十七年十月二十八日修正公布之行政訴訟法第二條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第三條：「前條所稱之行政訴訟，指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟。」第八條第一項：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」等規定，訴訟制度已臻完備，本件聲請人特約醫事服務機構，如對其與中央健康保險局所締結之合約內容發生爭議，既屬公法上事件，經該特約醫事服務機構依全民健康保險法第五條第一項所定程序提請審議，對審議結果仍有不服時，自得依法提起行政爭訟。

全民健康保險法制定於八十三年八月九日，其第五條第一項規定：「為審議本保險被保險人、投保單位及保險醫事服務機構對於保險人核定之案件發生爭議事項，應設全民健康保險爭議審議委員會。」第三項規定：「被保險人及投保單位對爭議案件之審議不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」就保險醫事服務機構，於不服全民健康保險爭議審議委員會審議結果，應循何種訴訟途徑救濟未設規定，中央健康保險局於前開全民健康保險特約醫事服務機構合約中與特約醫事服務機構合意定民事訴訟管轄法院（本院釋字第四六六號解釋參照），固非可議，惟行政訴訟新制實施之

後，自應循行政爭訟程序解決。

協同意見書

大法官 吳庚

「民事事件與行政事件之劃分，在普通法院之外，另設行政法院之國家恆為困難之問題」（引自本院釋字第八十九號解釋三位大法官之不同意見書），此項困難於今尤烈。蓋在行政訴訟新制及行政程序法實施之前，行政機關所作成對外發生法效之個別行為，非行政處分即私法契約，公法契約（行政契約）之存在，國內學者固無人否認，但既無涉訟之救濟途徑可循，殊少實益可言，契約行為之涉訟不深究其為公法抑私法，通常皆由民事法院審判，「公法遁入私法」（*Flucht in das Privatrecht*）可謂名正言順。新頒行政訴訟法及行政程序法先後施行，前述現象自難延續，民事法院與行政法院今後勢將嚴格的依法自行認定其審判權之有無，類似本件之審判權衝突事件，想必方興未艾，故本件解釋實具指標意義。

本件解釋意旨認為依全民健康保險法，中央健康保險局與醫事服務機構締結之「全民健康保險特約醫事服務機構合約」係屬行政程序法第一百三十七條之雙務契約，俾解決相關之審判權爭議，對如何判別行政契約、如何使其與私法契約加以分辨未多加論斷，就此而言，當屬一次一案的司法極簡主義（*One Case at a Time: Judicial Minimalism*）（註一）之表現，本席自亦贊同。惟鑑於行政契約作為行政作用方式之一種，既可避免行政處分單方及片面決定的色彩，又可相當程度滿足相對人之參與感，未來將日益普遍，爰對行政主體與人民間行政契約（行政主體相互間或私人間之行政契約暫不討論）之判斷基準，作扼要敘述，以供各方參考。歸納目前通說（註二），辨別此類行政契約，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：

（一）作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，（二）約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，（三）約定內容涉及人民公法上權益或義務者，（四）約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之。至於締約雙方主觀願望，並不能作為識別契約屬性之依據，因為行政機關在不違反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀判斷之問題（註三），由此而衍生之審判權之歸屬事項，尤非當事人之

合意所能變更。

查中央健康保險局並非財團法人，又不屬公司組織，係具有行使公權力權能之國家機關，不因其首長及服務人員不適用一般行政機關公務人員之職稱、官等、職系、俸給而有異。醫事服務機構依合約之規定，負有代替中央健康保險局對被保險人提供醫療服務之給付義務，而被保險人受領給付，則係基於與中央健康保險局間所發生之公法關係（參照本院釋字第五二四號解釋），是故中央健康保險局與醫事服務機構間之前述合約，係以人民公法上權益為契約內容，且觀其約定條款多屬重複「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」之規定，並使中央健康保險局之一方顯然享較優勢之地位（參照合約第二十六條、第二十七條），甚至將法律所定之行政罰訂為違約之罰則。衡諸前開判別基準，要屬行政契約無疑。

當代法律哲學家 R. Dworkin 曾謂法律乃解釋性之概念（interpretive concepts），而解釋法律則有三種態度，所謂因襲主義（conventionalism 或譯慣例主義）、實用主義（pragmatism）及整體性（integrity）（註四）。本件系爭之合約，依德國法系之制度，醫師、醫療院所、藥房作為保險給付提供者（Leistungserbringer）與具公法組織性質的保險人訂立之合約（即所謂 Leistungserbringungsverträge），乃典型公法契約之一種（註五），本件解釋為公法契約，頗合因襲主義之觀點。在公法爭訟制度未臻完備之際，系爭合約之涉訟循民事途徑解決，或有其不得已之原因，就目前法制情形而言，無論基於實用性或整體性之考量，使同一法律同一條文所規定之爭議，歸於相同之法院審判，法理上自屬正當。否則因訴訟程序不同，造成裁判兩歧，亦非正常現象，尤其醫事服務機構之違約行為，既常與觸犯全民健康保險法之罰則競合，則違約涉訟與行政罰分屬民事法院及行政法院審理，徒增裁判分歧之機率，允宜在制度設計上盡量避免。

如前所述，訴訟事件之審判權歸屬，在採民事訴訟與行政訴訟分離之國家，恆屬難題，各國法制多設有解決衝突之機制。我國現行民事訴訟法對此未加規定，行政訴訟法之規定亦未周全（參照該法第一百七十八條），以致於迭生爭議，徒增人民訟累，本件聲請案件亦係由此而起。行政訴訟新制實施，訴訟種類與民事訴訟且多雷同，行見今後因審判權而生之衝突，有增無減，據聞目前即有案件因民事法院與行政法院均以無審判權競相駁回，而延宕多時未獲救濟。本件解釋原可仿外國立法例以指示簡明之法則（註六），而消弭審判權衝突，多數同仁斤斤於訴訟法上之技術問題，未能針對此項涉及人民權利保障至關重要之事項，提出解決途徑，殊屬遺憾。

（註一）One Case at a time: Judicial Minimalism on the Supreme Court 為美國

憲法學者 Cass R. Sunstein 撰寫之書名，商周出版社最近有中譯本發行。

（註二）H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2000, S. 355 f

f. 並參照拙著，行政法之理論與實用，增訂七版，三九八至四〇〇頁。

(註三) Maurer, a. a. O., S. 356.

(註四) R. Dworkin, Law's Empire (Cambridge, Mass., 1986) , , pp. 94-96. 並參照顏厥安，基礎規則與法律詮釋，載戴東雄教授六秩華誕祝壽論文集，六九二頁以下。

(註五) Siehe Volker Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S . 307f.

(註六) 此項解決途徑仿德國法院組織法第十七條之一之意旨，作如下之釋示即可達成目的：「訴訟事件之審判權歸屬發生爭執，在未有相關法律規定前，當事人向普通法院或行政法院起訴，受理之法院認其無受理訴訟之權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院，替代逕行駁回之裁定。移送之裁定確定時，受移送之法院認其亦無受理訴訟權限者，應以裁定停止訴訟程序，並聲請本院大法官為適用法令之統一解釋。受移送之法院經本院大法官解釋無受理訴訟權限者，應再行移送至有受理訴訟權限之管轄法院」。

大法官會議主席 翁岳生

大法官 劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

施文森

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

黃越欽

謝在全

抄陳○男聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款及第八條第二項之規定，聲請統一解釋法律或命令，並將有關事項敘明如左。

緣聲請人因全民健康保險事件由臺灣高等法院臺中分院民事裁定（附件一）為行政處分不予受理。行政法院則裁定（附件二）為非行政處分而不受理。聲請人無所適從，故有必要統一解釋，以便當事人及行政、司法機關有所遵從。

聲請人與中央健康保險局（簡稱健保局）於民國八十三年三月三十一日簽立全民健康保險特約醫事服務機構合約（附件三），惟健保局於民國八十五年二月二十七日以聲請人有健保不給付為由向病患收取醫療費用，又以「肛門瘻管切除或切開併痔瘡切除」、「內外痔完全切除」等手術項目，向健保局申報醫療費用，乃以健保醫字第八五〇〇四〇九四號函（附件四）依全民健康保險法第七十二條規定處以罰鍰，並依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十四條第七款及全民健康保險醫事服務機構合約第二十九條第一項規定予以停止特約二個月。惟聲請人並無健保局所指稱之情事，爰依民事訴訟法聲請假處分，惟臺灣高等法院臺中分院民事裁定：此係健保局依法律及辦法對聲請人所為之單方面公法上之行政行為，即行政處分，非私權法上法律之爭執，自不適於為民事訴訟標的。聲請人依民法求訴無門，乃轉訴願、再訴願及行政訴訟，惟行政法院以全民健康保險醫事服務機構，對爭議案件審議，依全民健康保險法第五條第三項之規定（附件五），既無其得提起訴願及行政訴訟之規定，自屬不得提起訴願及行政訴訟。從而原告復提起行政訴訟，自非合法，應予駁回。

據上結論：臺灣高等法院臺中分院民事庭裁定此為健保局之單方面公法上之行政行為即行政處分；行政法院則依全民健康保險法裁定，不得提起訴願及行政訴訟。究此為行政處分或非行政處分，聲請人認為臺灣高等法院臺中分院認定「健保局所為之單方面公法上之行政行為」，即行政處分，應是無誤。至於行政法院所謂依全民健康保險法第五條第三項之規定，「既無其得提起訴願及行政訴訟之規定，自屬不得提起訴願及行政訴訟」，此者差矣。此條之規定並無禁止提起訴願及行政訴訟，故依法應可提起訴願及行政訴訟，尚祈大法官統一解釋，儘速澄清，至為德便。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

- 一、臺灣高等法院臺中分院民事裁定影印本乙份。
- 二、行政法院裁定影印本乙份。
- 三、全民健康保險特約醫事服務機構合約影印本乙份。
- 四、健保醫字第八五〇〇四〇九四號函影印本乙份。

五、全民健康保險法第五條影印本乙份。

具 狀 人：陳○男

中華民國八十六年八月十一日

（附件一）

臺灣高等法院臺中分院民事裁定

八十五年度抗字第三○號

抗 告 人 陳○男即陳泌尿科外科診所

相 對 人 中央健康保險局

法定代理人 葉 金 川

右抗告人因與相對人間假處分事件，對於中華民國八十五年四月六日臺灣臺中地方法院裁定（八十五年度執全字第一一六一號）提起抗告，本院裁定如左：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、原裁定意旨以：本件抗告人聲請意旨略以：抗告人與相對人於民國八十三年三月三十一日簽立全民健康保險特約醫事服務機構合約，以抗告人診所為相對人特約醫事服務機構，承辦全民健康保險業務，詎相對人於民國八十五年二月二十七日以抗告人有健保不給付為由向病患收取醫療費用，又以「肛門 切除或切開併痔瘡切除」、「內外痔完全切除」等手術項目，向相對人申報醫療費用，乃以健保醫字第八五○○四○九號函依全民健康保險法第七十二條規定處以罰鍰，並依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十四條第七款及兩造所訂之全民健康保險醫事服務機構合約第二十九條第一項規定予以停止特約二個月。惟抗告人並無相對人所指稱之情事，爰依民事訴訟法第五百三十八條、第五百三十二條聲請假處分，請禁止相對人對抗告人所為申報醫療費用二倍罰鍰及停止特約抗告人所承辦全民健康保險醫療業務二個月（期間自八十五年四月一日起至八十五年五月三十一日）決定之行為，以維權益云云。惟按爭執之法律關係有定暫時狀態之必要者，得為假處分，民事訴訟法第五百三十八條定有明文，而所謂法律關係，指金錢請求以外凡適於為民事訴訟標的，有繼續性者，皆屬之，最高法院六十一年臺抗字第五○六號著有判例可資參照。是民事訴訟法第五百三十八條定暫時狀態之假處分，亦以得為民事訴訟標的之法律關係為必要，本件抗告人以相對人對其處以罰鍰及停止特約兩個月之行為聲請假處分，然查所聲請假處分者，核係對相對人之公法上行政行為所為，而非私權上之爭議，自非得為民事訴訟標的之法

律關係，尚難依民事訴訟程序救濟之，據前揭判例所示，自不合聲請假處分要件，其聲請即無理由，應予駁回云云，經核並無不合。

二、抗告意旨以：抗告人診所與相對人訂有全民健康保險特約醫事服務機構合約，是為民法上契約行為，屬私權的爭議，將來亦可請求損害賠償，自得為民事訴訟標的之法律關係，當得依民事訴訟程序救濟之，相對人係依合約第二十九條採取行為，本事件合乎聲請假處分要件等語。惟查，本件相對人係依全民健康保險法第七十二條規定對於抗告人處以申報醫療費用二倍罰鍰，及依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十四條第七款暨相對人與抗告人所簽訂之全民健康保險特約醫事服務機構合約第二十九條第一項規定，予以停止特約二個月，此有中央健康保險局八十五年二月二十七日健保醫字第八五〇〇四〇九四號函可稽，上述之處以二倍罰鍰及停止特約二個月，係相對人依上開法律及辦法對於抗告人所為之單方面公法上之行政行為，非私權法上法律關係之爭執，自不適於為民事訴訟標的，原裁定認不合於聲請假處分，核無不合，抗告非有理由，應予駁回。

三、本件抗告為無理由，依民事訴訟法第四百九十二條第一項、第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中華民國八十五年四月二十六日

（附件二）

行政法院裁定

八十六年度裁字第九八五號

原告 陳泌尿科外科診所

代表人 陳俊男

被告 中央健康保險局

右當事人間因全民健康保險事件，原告不服行政院中華民國八十六年五月六日台八六訴字第一八一九四號再訴願決定，提起行政訴訟。本院裁定如左：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按提起訴願，以有行政處分之存在為前提要件；所謂行政處分者，係指行政主體，基於職權，就具體事件，所為發生公法上法律效果之單方行政行為而言。至全民健康保險特約醫事服務機構，因與中央健康保險局訂有合約，中央健康保險局依合約規定對其違約予以停止特約之行為，核屬民事契約上糾紛，自非行政處分，不得對之提起訴願、再訴願及行政訴訟。查原告與被告中央健康保險局簽訂有全民健康保險特約醫事服務機構合約，為該局特約醫事服務機構，於特約期間，該局查得其為人施行痔瘡無

痛根治電療法，除以健保不給付為由收取八千元醫療費用外，並向該局中區分局申報「肛門 切除或切開術併痔瘡切除」或「內外痔完全切除」等手術項目醫療費用，有浮報醫療費用情事，乃於八十五年二月二十七日以健保醫字第八五〇〇四〇九四號函原告，依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十四條第七款及全民健康保險特約醫事服務機構合約第二十九條第一項規定，停止特約二個月；並依全民健康保險法第七十二條規定處以該醫療費用二倍之罰鍰，其金額由該局中區分局核算另案通知。嗣該局依原告申請複核，再以八十五年三月十六日健保醫字第八五〇〇五三一七號函復維持原核定。原告以其並無向病患收取醫療費用後又以其他項目向中央健康保險局申報醫療費用情事，惟病患若有肛門 管等其他疾病，均依合約治療並按該項支付標準申請醫療費用云云，向全民健康保險爭議審議委員會（以下簡稱爭審會）申請審議，經該會函請中央健康保險局表示意見，該局遂以八十五年四月三十日健保醫字第八五〇〇九一三七號函原告，改予停止特約一個月。原告併向爭審會表示不服，經該會以（八五）權字第一〇一六七號審定書駁回其申請。原告據向行政院衛生署提起訴願，該署訴願決定以中央健康保險局對其特約醫事服務機構之違約行為，依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法暨全民健康保險特約醫事服務機構合約規定，予以停止特約之行為，非屬行政處分，原告遽行提起訴願，應不予受理，遂從程序上駁回其訴願。原告復提起再訴願，行政院再訴願決定，以全民健康保險法第五條第三項雖規定被保險人及投保單位對爭議案之審議不服時，得依法提起訴願及行政訴訟，惟其立法理由係以全民健康保險爭議審議委員會所為之爭議審議，係屬訴願之前置程序，被保險人及投保單位對爭議案件之審議若有不服時，可以依法提起訴願及行政訴訟，非謂保險醫事服務機構對爭議案件之審議性質非屬行政處分者，亦得提起訴願及行政訴訟。遂認原告係不服中央健康保險局依合約規定對其違約予以停止特約之行為，核非行政處分，仍從程序上予以駁回原告之再訴願，經核揆諸首揭說明，皆無違誤。原告復提起行政訴訟主張被告對原告依全民健康保險法第七十二條規定處以醫療費用二倍之罰鍰及依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法第三十四條第七款暨依前開合約第二十九條第一項規定，予以停止特約二個月，自屬被告所為單方面公法上之行政處分云云。惟查全民健康保險醫事服務機構，對爭議案件審議，依全民健康保險法第五條第三項之規定，既無其得提起訴願及行政訴訟之規定，自屬不得提起訴願及行政訴訟。從而，原告復提起行政訴訟，自非合法，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項，裁定如主文。

中華民國八十六年六月二十六日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 16 條 (36.01.01)

行政訴訟法 第 2、8、3 條 (87.10.28)

全民健康保險法 第 1、3、6、55、31、2、5 條 (90.01.30)

行政程序法 第 137 條 (90.06.20)

資料來源：司法院公報第 44 卷 1 期 8 頁司法院大法官解釋（十四）（99 年 5 月版）第 325-336 頁
總統府公報第 6435 號 22-31 頁行政訴訟法實務見解彙編（96 年 12 月版）第 6、106 頁