

調 查 報 告

壹、案由：據訴：自國立陽明大學醫學院公費生畢業後，因故未於公立醫院服務 6 年，教育部爰依規定代管醫師證書，惟迄今長達 25 年仍未發還，涉有侵犯人權等情乙案。

貳、調查意見：

本案係據訴：渠民國（下同）74 年從國立陽明醫學院（現為國立陽明大學）醫學系公費生畢業後，因考取日本交流協會赴日留學獎學金，未能依契約規定於公立醫院服務 6 年，乃依教育部發布之「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」規定，賠償公費 229,734 元，惟教育部代管醫師證書正本，迄今長達 25 年仍未發還，涉有侵犯人權等情乙案，非無檢討之必要，本院委員爰申請自動調查，本院嗣於 98 年 7 月 24 日函詢教育部及國立陽明大學，11 月 5 日函詢行政院衛生署，經前開機關於同（98）年 8 月 17 日、8 月 10 日及 11 月 12 日函復相關資料到院，同年 12 月 2 日約詢教育部相關人員，業已調查竣事，茲臚陳調查意見如次：

一、司法院釋字第 348 號意旨，應予尊重，然基於人盡其才之理念，教育部允宜主動檢討其合理性

（一）司法院釋字第 348 號解釋謂：「行政院中華民國 67 年元月 27 日臺(67)教字第 823 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」。

(二)楊建華與吳庚兩位大法官協同意見書揭示：

- 1、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。
- 2、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」一見教育部臺（79）訴字第 53263 號訴願決定書所載一表示願遵守學校各種規定，係屬定型化契約之一種）。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。

綜上，我國主管機關為解決公立衛生醫療機構醫師缺額補充之困難因而訂定「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」，並經行政院 67 年 1 月 27 日臺（67）教字第 823 號函核准，由教育部發布之，以作為與自願接受公費醫學教育學生，訂立行政契約之準據，並有司法院釋字第 348 號解釋之支持，然查 64 學年度至 76 學年度入學之陽明醫學院學生，其專業證書目前仍由教育部代為保管之件數計有 45 件（教育部目前總共保管 146 份醫師證書），其中年份最長為 27 年，目前仍由教育部代為保管中，教育部於本院約詢中亦答覆「會後會和衛生署再討論，賠償或已服務要不要返還證書，本部會再與衛生署總整理，會有規範，避免不公平、不合理之情形」。目前改變後之狀況是否已解決原顧慮之醫師缺或醫師荒問題，如已解決或已可解決，則為基於人盡其才之理念，允宜主動積極檢討協助解決其已賠償公費者，以充實我國醫療專業人才，無限期代為保管專業證書之措施，實有再檢討之必要。

二、醫學系公費生賠償公費後，如再度履行其服務義務，其所賠償之公費是否返還，有檢討之餘地

(一)醫學系公費生之設計制度係為鼓勵畢業學生至偏鄉及社區服務，爰依據「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」規定，公費學生於畢業後有履行服務之義務，凡服務未期滿前，其專業證書由教育部代為保管，待服務期滿後則可向教育部申請辦理檢還，如未申請，則由教育部接續保管，為避免訂定代管期限，而有期限到期而公費學生有尚未服務期滿之情事，爰該部未訂定代管期限。另按該要點第 15 點規定，公費畢業生服務或自願延長未期滿者，其專業證書先由分發機關代為保管，不履行其服務義務者，除依第 14 點規定由分發機關保管證書外，並應償還公費，爰不因償還公費而取消代管。又公費生出國留學原經同意在先，顯見學校或服務機關均認為出國就學為優先考慮，亦即延後服務應可接受，而行政作為之目的則係希其履行服務之義務，則其可延後服務為設定。

(二)培育公費生之目的乃為希望該生能履行服務義務，則若醫學系公費生雖賠償公費後，再度履行其服務義務，其所賠償之公費是否返還，即有研酌之餘地。「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」對此未有規定，是否有所闕漏，教育部應就此點檢討研議。

三、陳訴人入學當時為限制行為能力人，其所簽之志願書如無法定代理人之同意，其效力為何，宜由陳訴人訴請司法機關確認

(一)我國民法第 12 條規定：「滿二十歲為成年」。第 13 條 2 項：「滿七歲以上之未成年人，有限制行為

能力」。第 77 條：「限制行為能力人為意思表示及受意思表示，應得法定代理人之允許。但純獲法律上之利益，或依其年齡及身份、日常生活所必需者，不在此限」。第 79 條：「限制行為能力人未得法定代理人之允許，所訂立之契約，須經法定代理人之承認，始生效力」。

(二)陳訴人係 49 年 1 月出生，67 年入國立陽明醫學院就讀，時年方 18 歲餘，依本院卷附資料，67 年國立陽明醫學院醫學系學生志願保證書，只見具志願書學生簽章，未見學生家長或法定監護人簽章，此格式亦與 68 年相異。

綜上，行政程序法第 141 條第 1 項規定：「行政契約準用民法規定之結果為無效者，無效。」因此學者陳敏認為，凡足以導致民法契約無效之原因，如存在於行政契約時，行政契約原則上即因之而無效。諸如行政契約之當事人一方為無行為能力情形下，應屬無效。至於陳訴人入學當時為限制行為能力人，其所簽之志願書如無法定代理人之同意，其效力為何？陳訴人如認有爭議，宜請司法機關確認。

四、陳訴人如認有情事變更原則之適用，亦得向司法機關提出，以保權益，併此指明

(一)吳庚「行政法之理論與實用」一書對行政契約訂立後得以終止之見解略為「從理論上檢討不外四項：一係有民法上終止事由者，此乃類推適用之結果。二係避免公共利益遭受重大危害。三為當事人一方（無論機關或人民）基於情事變更原則，均得以調整或改變原先約定之內容，如不能達成協議時，亦得終止契約。按情事變更原則，早已成為民事法規上之制度，德國聯邦程序法且成文化規定於第六十條，我國行政程序法第一四七條第一項也做相似規

定。四為法律變更之情形」；「選擇行政契約作為行為方式，則後續效果亦應隨之，故其履行問題自應同民事契約經由訴訟程序解決，申言之，當事人應向法院（通常為行政法院）提起該當類型之訴訟，不能再由行政機關單方面以行政處分方式達成履行之目的」。

(二)行政院衛生署函復本院時指出，一般醫學系公費生培育制度「實施 30 餘年以來，綜觀其培育成果，對冷門醫師人力之挹注顯有成效，對基層醫療醫師人力之充實亦達部分成效；惟礙於公費醫師續留於山地離島開業之意願不高，致對於充實偏遠地區人力之成效不彰。因此該署經過審慎評估，決定自民國 95 開始，逐年減招 40 名公費生，至民國 98 年完全停止招收；另一方面則增加在地公費醫學生培育名額」，復依據 97 年 12 月 9 日公告之「行政院衛生署原住民及離島地區醫事人員養成計畫公費生服務管理要點」第 21 點：「公費畢業生經醫事人員考試及格領取醫事人員證書者，於未依規定完成服務義務前，其醫事人員證書由本署保管，作為履約之保證」；新法第 23 點也訂有「公費畢業生不依規定履行義務或未達規定年限而離職者，應繳納在學期間享有公費金額之十倍罰款予本署；於繳納罰款後，免除其服務義務」之規定，可見目前偏遠地區醫師荒，並非絕對，也非難以替代，則舊法時代之服務絕對無可替代顯已情事變遷，而宜為重新檢討。

綜上，我國一般醫學系公費生已於 98 年完全停止招收，並增加在地公費醫學生之培育，復依現行「行政院衛生署原住民及離島地區醫事人員養成計畫公費生服務管理要點」第 23 點：「公費畢業生不依規定履

行義務或未達規定年限而離職者，應繳納在學期間享有公費金額之十倍罰款予本署；於繳納罰款後，免除其服務義務」，其對於公費醫師不依規定履行義務或未達規定年限而離職者，以繳納在學期間享有公費金額之十倍罰款予衛生署；於繳納罰款後，免除其服務義務。陳訴人就本案是否有情事變更原則之適用，參酌學者吳庚之見解，選擇行政契約作為行為方式，其後續效果亦應隨之，故其履行問題自應同民事契約經由訴訟程序解決，申言之，當事人得向法院提起該當類型之訴訟，準此陳訴人如亦認有情事變更原則之適用，自亦得向司法機關提出，以保權益，併此指明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，請教育部研處見復。
- 二、調查意見一至四，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。