

調 查 報 告

壹、案由：據訴：渠前以高雄聖若瑟醫院負責醫師身分與中央健保局簽署「全民健康保險特約醫事服務機構合約」，嗣因該院依法註銷開業而卸除負責醫師責任，據該局違反行政契約規定及行政慣例處置，未詳查渠已非負責醫師，強行向渠求償，嚴重損及權益乙案。

貳、調查意見：

據陳文旭醫師陳訴：渠前以高雄聖若瑟醫院負責醫師身分與中央健保局簽署「全民健康保險特約醫事服務機構合約」，嗣因該院依法註銷開業而卸除負責醫師責任，惟中央健保局違反行政契約規定及行政慣例處置，未詳查渠已非負責醫師，強行向渠求償，嚴重損及權益乙案。本案經向財政部調閱相關文件，並請就相關疑點說明及調閱高雄高等行政法院與台北高等行政法院相關卷證，經詳細研閱後，業調查竣事，爰臚列調查意見如下：

- 一、按醫療法第四條規定：「本法所稱私立醫療機構，係指由醫師設立之醫療機構。」同法第五條規定：「本法所稱醫療法人，包括醫療財團法人及醫療社團法人。本法所稱醫療財團法人，係指以從事醫療事業辦理醫療機構為目的，由捐助人捐助一定財產，經中央主管機關許可並向法院登記之財團法人。本法所稱醫療社團法人，係指以從事醫療事業辦理醫療機構為目的，經中央主管機關許可登記之社團法人。」同法第十八條規定：「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。」第五十條規定：「醫療社團法人之董事，以三人至九人為限；其中三分之二以上應具醫

師及其他醫事人員資格。」是則，在現行醫療制度私立醫療機構負責人應由醫師擔任，合先敘明。

二、經查，聖若瑟醫院（醫事機構代碼：1242060010）於84年3月1日至90年4月24日負責醫師為陳正中，90年4月24日至91年12月31日之負責醫師為林曉清（醫事機構代碼：1542061095）；92年1月1日至93年7月1日之負責醫師為陳文旭（醫事機構代碼：1542061102）；其後醫事機構名稱改為聖安醫院（醫事機構代碼：1542061120）於93年7月2日至93年12月31日由楊瑞光為負責醫師；在瑞生醫院（醫事機構代碼：1542061148）負責醫師則由林建智於94年1月1日接任迄今。然系爭醫事機構聖若瑟醫院（醫事機構代碼：1542061102）、聖安醫院（醫事機構代碼：1542061120）與其後瑞生醫院（醫事機構代碼：1542061148）其負責醫師雖分別為陳文旭、楊瑞光及林建智。然實際經營者卻非如此，查聖安醫院與瑞生醫院之讓渡協議書甲方為林麗俐、乙方為劉仁龍，在協議書文頭稱聖安醫院（即聖若瑟醫院），故在系爭醫事機構在商業上實質負責人為林麗俐，細查協議書第一條第三款規定：「讓與標的物為應收未收款全部」第三條讓渡條件則規定1. 甲方願將前開第一條所示資產及權利轉讓與乙方2. 乙方負責與債權人和解並清償第二條所示債務3. 自即日起甲乙雙方指定林建智醫師擔任醫院負責醫師及院長3. 甲方退出經營...惟保有百分之二十五之股權，該立協議書除甲乙兩造外，並分別有同意人林建智與楊瑞光及見證人林立人等署名，此有該協議書影本可稽，故從該契約書查知，其內部關係確係由林麗俐轉移給劉仁龍。

三、然本院為更進一步瞭解系爭三院實際交接情形，於101年8月29日約詢協議書見證人林立人醫師（曾任系

爭聖若瑟醫院、聖安醫院及瑞生醫院三任行政副院長，現行政院衛生署中央健康保險局企劃組組長），據渠表示：「1. 92年9月至94年1月30日在聖若瑟、聖安及瑞生醫院負責家醫與評鑑事宜，並同時擔任行政副院長，陳文旭醫師是聖若瑟醫院負責醫師，原負責之院長夫人（註：非指陳文旭夫人，此係同仁對林麗俐之稱呼，為實際經營者）其後找楊醫師擔任負責醫師，迄至93年7月2日變更為聖安醫院，六月份醫療給付醫院原則會在七月五日前彙整向健保局請領。大約二週後其暫付款會撥給醫院（有可能是聖若瑟）2. 這個金額為何如此大，是因為92年與93年有所謂點值結算，因為遲延許多，而一次結算時有許多被追扣回去。3. 聖安接手是楊醫師，因為財務結構不佳，楊醫生12月退出由瑞生林院長接手4. 當時財務有困難所以找下一手，所以第二手、第三手我有當見證人，協議書為實際經營者之私人契約。5. 因為變更醫療機構，健保局要重新簽訂契約，通常0720日會有暫付款下來，會有時間差，會有承受同意書給健保局。」等語。足見，實際上所謂負責醫師僅為各該經營者之受雇醫師而已。

四、再按行政訴訟法第八條規定：「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」；次按公法上不當得利者，係指於公法的範疇內，欠缺法律上原因而發生財產變動，致一方受有利益他方受有損害之情形。其與「國家賠償」及「損失補償」的最大差異，在於其並非填補因國家或其他行政主體違法或合法行為所造成的財產上或非財產上之不利益，而是在調整各種公法關係中無法律上原因而有財產變動之情形

，用以回復適法的狀態。惟類此財產變動，何以必須利用公法上不當得利制度作調整，以回復適法狀態，涉及公法上不當得利制度的憲法基礎為何的問題，德國法學界通說認為係法治國原則中「依法行政原則」的體現。蓋憲法既誠命行政行為必須符合法律與法的要求，是以無法律上原因所造成的財產變動，自應藉由公法上不當得利制度來調整，以回歸適法狀態，始能符合憲法依法行政的要求，而與民法上不當得利制度因處理私經濟關係，為維護交易安全而注重外部關係，有顯著不同。至於人民向國家或其他行政主體請求返還公法上不當得利的情形中，除了前述依法行政原則外，基於憲法保障人民基本權利的意旨，亦為支持公法上不當得利制度的憲法基礎（司法院大法官釋字第515號解釋參照）。是則，就本案而言，若陳訴人該當不當得利，則必須受有利益，始為適法，否則亦同時與私法誠信原則（*bona fides, good faith*）有違。惟查，本案系爭健保給付款項流向，依據卷內證據95年5月4日高雄高等行政法院程序筆錄中所述：「楊騏華（聖安醫院負責醫師）稱：雖然中央健保局給付款於94年1月12日和2月14日分別付到聖安醫院的帳戶，但瑞生醫院於93年11月就已經進駐，而我個人的印鑑及財務於93年12月就轉給瑞生醫院，所以這些款項並非我和陳文旭能掌控，所以實際上這些錢都是由瑞生醫院接管。這種情形與當初聖安醫院承受聖若瑟醫院債務與給付款一樣，但比較奇怪的一點就是瑞生醫院願意償還這三百多萬元，請求分期付款，但陳情人不同意...。」同院96年1月25日準備程序筆錄：「法官：終止合約以後，聖若瑟醫院是否還有申報醫療費用的案件？陳文旭：有，是由聖安醫院代聖若瑟申報，費用也是撥付到聖若瑟醫院的戶頭。法官：雖然上

開兩種情形名義上都是給付聖若瑟醫院，但實質上是給付給何人？陳文旭：實質上是聖安醫院，終止合約前最後一個月的醫療案件，因於次月申報，所以這些醫療費用名義上陳情人（指中央健康保險局）撥付到聖若瑟醫院戶頭，但實質上存摺已經交給聖安醫院，所以實質上由聖安醫院代領，這是當時承受的代價。楊騏華：是的，否則不簽同意書的話，六月份予以前未付的尾款健保局會扣住不付。原告（指中央健康保險局）訴訟代理人：是的，業界都是這樣的。」果耶為真，則陳訴人於離職後，不可能將有關聖若瑟醫院印鑑與存摺攜帶身上（否則如何離職），退而言之，縱令在職相關印鑑與存摺，均由醫院財務組保管，亦無從領取任何健保款項。足證，聖若瑟醫院結束營業前一個月款項，當由聖安醫院實際經營者林麗俐取得，從而相關給付系爭醫院之健保款項，其最終均落入實際經營者林麗俐與劉仁龍之手，陳訴人並未獲得任何利益，雖從外部關係而論，陳訴人所為構成相當權利外觀，若單從交易安全而論，需尊重此外部關係之形成，惟就本案而言，實際上陳訴人與中央健康保險局所簽訂為公法契約，所生之請求權仍須遵循憲法基本權利保護規範，與僅單純維護私經濟之民法制度有間，是則，在陳訴人從內部關係判斷並無獲得任何利益之情形下，是否符合公法上不當得利請求權之構成要件確有疑問？

五、從而，首揭法令所生醫界實務現狀，確實易造成法律上內部關係與外部關係不一致狀態，亦即在現行中央健保相關法令制度下，負責醫師與中央健康保險局簽訂約定，而實際經營負責人則位居幕後，若參照公司

法上揭開面紗原則¹之精神，本應由實際負責人負擔與中央健康保險局之債權債務關係，然在現行制度設計下，徒令醫療法上負責醫師形式上必須承擔公法債務責任；況在現行醫院制度下，若如陳訴人所述涉及醫療機構之負責醫師印鑑、存摺均由醫院行政或財務單位保管，而使負責醫師超越醫療執業所生不確定風險，並非合乎正義之制度。再就本案而言，實際上就內部關係而言聖安醫院與聖若瑟醫院之實際經營者似均為林麗俐，迄至94年1月1日始轉讓於瑞生醫院之實際經營者劉仁龍，然原經營者仍保有百分之二十五之股權。然中央健康保險局實際給付款項均落入經營者林麗俐與劉仁龍之手，其制度設計顯失衡平，自難以體現法治國原則中「依法行政原則」。

六、綜上，現行醫療法與中央健保法令制度，由負責醫師與中央健康保險局簽訂契約，而實際經營負責人則可位居幕後，使專業醫師超越執業所生不確定風險，而承擔公法債務責任，違反依法行政原則，亦同時與私法誠信原則有間，主管機關行政院衛生署，自應本於職權檢討改進，始為正辦。

七、另按行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」同法第214條規定：「確定判決，除當事人外，對於訴訟繫屬後為當事人之繼受人者及為當事人或其繼受人占有請求之標的物者，亦有效力。對於為他人而為原告或被告者

¹ 公司法人格是指公司以自己的名義享有民事權利和獨立承擔民事義務的主體資格。公司人格否認制度（disregard of corporate personality），又稱為“刺破公司的面紗”（piercing the corporation's veil）或“揭開公司面紗”（lifting the veil of the corporation），是指為阻止公司獨立人格的濫用和保護公司債權人利益及社會公共利益，就具體法律關係中的特定事實，否認公司與其背後的股東各自獨立的人格及股東的有限責任，責令公司的股東（包括自然人股東和法人股東）對公司債權人或公共利益直接負責，以實現公平、正義目標之要求而設立的一種法律措施。例如某公司（母公司）設立另一公司（子公司），對其有相當完全控制力，而使子公司對他人為詐欺不法行為，受損害之第三人可基此原則否定子公司人格而對母公司直接請求賠償。

之確定判決，對於該他人亦有效力。」同法第273條：「有左列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：一、適用法規顯有錯誤者。二、判決理由與主文顯有矛盾者。…一二、當事人發見就同一訴訟標的在前已有確定判決或和解或得使用該判決或和解者。一三、當事人發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之裁判者為限。一四、原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌者。確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴。」前揭事由是否具有再審適格性，仍應由當事人依法提起，經司法機關本於職權審慎認定，附予敘明。

調查委員：馬以工
尹祚芊

中 華 民 國 101 年 11 月 7 日