

98 年第二次專技人員高考醫師考試藍○○等 17 人應考資格事件判決要旨及說明

一、案情摘要

藍○○等 17 人分別以波蘭國波茲南醫學大學等學歷資格，欲參加 98 年第二次醫師考試。經本部審議後通知藍○○等略以：應考資格證明文件未齊，所繳驗之實習證明不予採認，應補繳自各該校畢業以後的一年實習證明。藍○○等倘能補件，請於 98 年 6 月 30 日通知傳真本部，並於 98 年 7 月 10 日前補繳相關實習證明文件之原本影印本及中文譯本等文件，憑以覆審，逾期不准報名。藍○○等於接獲上開函件後，分別於 98 年 6 月間陸續向本部提出暫准報名之申請，同時藍○○等人之家長亦向本部陳情並陸續於 98 年 6 月 29 日、30 日、7 月 1 日提出申復。由於本案係肇於國外學歷認定疑義，且未有前例可資參考，爰本部於 98 年 7 月 6 日、9 日召開醫師牙醫師考試審議委員會第六、七次會議，其中第七次會議邀請波蘭等外國醫學院畢業生之應考人代表與會說明有關實習情形後，認為藍○○等人提出證明，因「見習」與「實習」未有區別，依其所屬各該國外醫學學制之修業內涵大多屬見習性質，並非「實習」，與國內學制 1 年完整實習有別，爰認定與醫師法第 2 條「……實習期滿成績及格……」之規定不相當，不得報考我國醫師考試。藍○○等人不服，除再向本部繼續陳情外，其中並有數人向考試院提起訴願，惟考試院於 98 年 12 月 24 日作成「訴願駁回」之決定。其他多人亦陸續自 98 年 7 月 13 日、14 日起，逕分別向臺北高等行政法院具狀聲請假處分保全程序。嗣本部於 98 年 7 月 16 日召開醫師牙醫師考試審議委員會第八次會議審議結果，同意本部與波蘭國醫學院畢業生之藍○○等應考人，簽定行政契約並以「暫准報考，緩發及格證書」方式，且僅限報考 98 年第二次專門職業及技術人員醫師考試。

本案嗣後藍○○等主張系爭行政契約違反行政程序法等相關規定，致發生無效而自始不成立，於 98 年 10 月 9 日向臺北高等行政法院提起確認公法上法律關係不存在之訴，經臺北高等行政法院於 99 年 5 月 12 日判決「原告之訴駁回」，其主要理由為：藍○○等提出報考之學歷證件，不符實習期滿之要件，足以認定行政契約並無違法；藍○○等對於本部拒絕報考，不以通常之行政救濟程序謀求救濟，卻以簽定「行政契約」取得報考資格後，反言本部違反平等原則，有失誠信，委無可取；藍○○等人報考醫師考試之公法上法律關係未有不明確，而致原告在公法上應醫師考試之地位有受侵害之危險，更無從藉由提起本件確認之訴除去之，原告之訴欠缺權利保護之必要，即無確認訴訟訴之利益，在法律上為無理由。

二、本案涉及之相關法令或法律原則

專門職業及技術人員考試法、醫師法、醫師法施行細則、行政程序法、專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則

三、後續處理

- (一) 前開行政契約議定，經榜示及格人員倘於 98 年 9 月 30 日榜示及格後 3 年內，未完成實習或實習成績不及格，本部將依專門職業及技術人員考試法第 23 條(現行第 19 條)規定，以自始不具備應考資格為由，報請考試院撤銷考試及格資格。本案截至 101 年 9 月 30 日止，尚有 2 名未完成臨床實作訓練，均經本部報請考試院撤銷渠等 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試及格資格在案。
- (二) 本案同時促成本部、教育部與行政院衛生署(102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部) 就國人取得國外醫學學歷返國參加醫師考試之重視與反思，並促成後續針對取得國外醫學學歷者，不分國家與地區，於通過醫師國家考試第一階段考試後，均須由衛生福利部統一選配分發至教學醫院接受為期一年之臨床時作訓練，且與國內醫學生一律接受醫學臨床技能測驗(OSCE)通過後，始准參加第二階段考試。

訴願人：葛○○

訴願人因 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試應考資格事件，不服考選部民國 98 年 7 月 9 日選專字第 0983301253 號函不准報考之退件處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於民國 98 年 5 月間，繳驗波蘭波茲南醫學大學第二醫學院(Poznan University of Medical Sciences, Medical Faculty II)醫學系學位證書、成績單暨西澳大利亞大學(The University of Western Australia)成績單等文件，報考 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試(以下簡稱 98 年第二次醫師高考)，經考選部 98 年 6 月 19 日醫師牙醫師考試審議委員會第 5 次會議審查結果，以其應考資格與規定不符，決議予以退件。考選部爰以 98 年 7 月 9 日選專字第 0983301253 號函予以退件。訴願人不服，於 98 年 7 月 22 日向考選部提起訴願，請求撤銷原處分。考選部為維護訴願人權益，復於同年 10 月 8 日醫師牙醫師考試審議委員會第 9 次會議重新審查結果，以訴願人之修習課程、修業期限與國內同級同類學校(醫學系)規定不相當，核與應考資格規定不符，仍維持原處分，案經考選部移由本院審理，並檢卷答辯到院。嗣訴願人復於同年 10 月 21 日補充訴願理由。

理 由

依司法院大法官釋字第 546 號解釋意旨，提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提。對於人民報應國家考試，因考選機關認其資格與規定不合，而予以核駁，報考人不服提起行政爭訟者，雖考試已辦理完畢，但人民之應考試權，既為憲法所保障，且性質上得反覆行使，若該項考試繼續存在，則審議或審判結果對其參加另次考試之應考權利仍具有實益，故此類訴願事件，本院仍應予以受理，並為實體之審理，合先敘明。

按醫師法第 2 條規定：「(第 1 項)具有下列資格之一者，得應醫師考試：一、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、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。……」醫師法施行細則第 13 條規定：「(第 1 項)本法第四條之一所稱歐洲，指歐洲聯盟會員國。(第 2 項)持外國學歷參加考試者，其在本法第四條之一所定地區或國家之學歷，應以實際在該等地區或國家修畢全程學業始予認定。」次按專門職業及技術人員高

等暨普通考試醫事人員考試規則第 6 條醫師高考應考資格表規定：「一、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、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。……」復按專門職業及技術人員考試法施行細則第 5 條第 1 項規定：「本法第 9 條第 1 項第 1 款所稱經教育部承認之國外專科以上學校相當科、系、所畢業者，其學歷之採認，依教育部訂定發布之大學辦理國外學歷採認辦法之規定辦理。」教育部 95 年 10 月 2 日訂定發布之大學辦理國外學歷採認辦法第 8 條規定：「國外學歷符合下列各款規定者，始得認定：一、畢（肄）業學校應為已列入參考名冊者。未列入參考名冊者，應為當地國政府權責機關或專業評鑑團體所認可。二、修業期限、修習課程，應與國內同級同類學校規定相當。」同辦法第 9 條規定：「前條第 2 款所定修業期限，持學士學位者，累計在當地學校修業時間至少須滿 32 個月。」考選部辦理本項考試，有關應考資格之審查，即依上開規定辦理，應考人自應符合各該規定，始得報考。

再按應考資格審查規則第 2 條規定：「（第 1 項）舉行各種考試時，辦理試務機關應依下列原則指派熟悉試務人員若干人為應考資格審查人（以下簡稱審查人），擔任該次考試應考資格之審查工作：一、高等考試或相當高等考試之特種考試或公務人員簡任及薦任升官等考試由薦任第六職等以上人員擔任初審……。」（第 2 項）前項初審不合格或有疑義者，應由主辦考試單位或各該專門職業及技術人員考試審議委員會覆審……。」專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程第 3 條規定：「（第 1 項）各審議委員會置主任委員 1 人，由考選部次長兼任。副主任委員 1 至 2 人，委員若干人，由考選部就部內及有關職業主管機關簡任以上高級人員暨有關學者專家遴聘之。其資格準用典試法有關典試委員資格之規定，並報考試院備查。」同規程第 4 條第 2 項規定：「應考資格初審不合格或疑義案件，經主管司加具意見後，提審議委員會審議。」第 8 條規定：「（第 1 項）審議委員會審議結果依下列規定辦理：……四、經核定不合格者，應予退件。」同條第 2 項規定，前項審議結果，由考選部核定，並報請本院備查。查考選部辦理 98 年第二次醫師高考，依規定設置醫師牙醫師考試審議委員會，委員資格準用典試法有關典試委員資格之規定，並報本院備查，其成員由行政院衛生署、教育部、各大學院校醫學系主任、教學醫院院長、公會團體代表及考選部簡任以上職員組成，有關應考人應考資格之審查，悉依前上醫事人員考試規則、應考資格審查規則及專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程等法令規定辦理，該部對於應考資格案件之審查，實已周延審慎。

本案訴願人繳驗波蘭波茲南醫學大學第二醫學院醫學系學位證書、成績單暨西澳大利亞大學成績單等文件，報考 98 年第二次醫師高考，案經考選部初審認

有疑義，經提該部 98 年 6 月 19 日醫師牙醫師考試審議委員會第 5 次會議覆審結果，以其應考資格與規定不符，決議予以退件，考選部爰以 98 年 7 月 9 日選專字第 0983301253 號函予以退件。訴願人不服，提起訴願。嗣該部為維護訴願人權益，復於同年 10 月 8 日召開醫師牙醫師考試審議委員會第 9 次會議重新審議，以訴願人於 87 年起在澳洲西澳大利亞大學醫學系修習內科與外科學士學位之部分必修課程科目（如 89 年修習臨床微生物與實驗醫學、內科藥理學、病理學 3 科屬醫學系基礎學科者皆低於 50 分）未及格，並於 96 年轉至該校修習健康科學學士學位之課程（94 年 1 月 1 日至 94 年 6 月 30 日休學中斷），復於 96 年 10 月再轉至波蘭波茲南醫學大學第二醫學院醫學系就讀三年級，而於 98 年 5 月取得醫學士學位證書，惟未見其在波茲南醫學大學第二醫學院補修澳洲西澳大利亞大學醫學系未及格之必修科目課程學分，核與國內醫學系學生該系必修科目須全部及格之規定有違。另按教育部訂定發布之大學辦理國外學歷採認辦法第 8 條規定，國外學歷之修業期限、修習課程，應與國內同級同類學校規定相當，始得認定。同辦法第 9 條規定，所定修業期限，持學士學位者，累計在當地學校修業時間至少須滿 32 個月。訴願人在波蘭波茲南醫學大學第二醫學院醫學系之修業時間僅 20 個月，亦少於 32 個月，與教育部 95 年 10 月 2 日訂定發布之大學辦理國外學歷採認辦法之規定有違，決議仍維持原處分。訴願人補充訴願理由，主張其上開未及格之必修科目均已重修並獲及格通過，其修業期限倘比照考選部前已審核通過周○○自國防醫學院轉至波茲南醫學大學就讀之修業期限，應視為符合規定云云。惟卷查訴願人所附之資格證明文件，其修習課程確有上開必修科目不及格之記載，臨床微生物與實驗醫學 45 分、內科藥理學 46 分、病理學 45 分，並均註記等級為「N+」（意即失敗 45-49%），且未見提出補修及格之課程學分證明，核與國內同級同類學校（醫學系）規定不相當，訴願人自不具備本項考試之應考資格，考選部所為退件之處分，並無違誤。至訴願人主張其修業期限倘比照考選部前已審核通過周○○自國防醫學院轉至波茲南醫學大學就讀之修業期限，應視為符合規定一節，僅空言主張，並未檢附具體事證以實其說，尚不足採。是以，訴願人請求撤銷原處分，洵無理由。

據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項決定如主文。

中華民國 98 年 12 月 24 日

原 告 甲○○
乙○○
丙○○
丁○○
戊○○
己○○
庚○○
辛○○
壬○○
癸○○
子○○
丑○○
寅○○
卯○○
辰○○
巳○○

被 告 考選部

上列當事人間考試事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按當事人應就訴訟關係為事實上及法律上之陳述，行政訴訟法第 122 條第 2 項定有明文，又同法第 132 條準用民事訴訟法第 195 條第 1 項規定：「當事人就其提出之事實，應為真實及完全之陳述。」即當事人對事實及法律上之訴訟關係，有完全陳述之義務，此就行政訴訟在人民公權利保障理念下，權利是否以及如何行使，自應委由權利人自主決定，故有關訴訟程序之開始，訴訟標的之特定，訴訟程序之終結等，自應賦與當事人即人民自主權，即人民對於訴訟標的或訴訟中之訴之聲明有一定之處分權，從而審判長於訴訟程序中行使闡明義務後，若原告即處分權人仍堅持己見，參照上開說明，本院即已盡闡明義務。本件本院經闡明依司法院釋字第 546 號解釋，拒絕應考之決定，性質屬行政處分，系爭「考選部」暫

准報考緩發及格證書』行政契約」第2條、第3條、第4條是否為行政處分之附款（條件或負擔）請原告確認，然原告仍稱上開「考選部『暫准報考緩發及格證書』行政契約」性質為行政契約，且屬有對價關係之行政契約，並非行政處分，故仍應提起本件確認之訴而無庸更改其聲明及陳述；基於尊重當事人之處分權，本院仍就原告聲明主張之範圍審認，並敘明理由，應先敘明。

二、事實概要：原告等人分別波蘭國波茲南醫學大學、羅茲醫學大學、西里西亞醫學大學之畢業生（詳如附件），欲參加被告於民國（下同）98年8月1日至98年8月2日舉辦之「98年第二次專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員（不含牙醫師、助產師、職能治療師）、中醫師、心理師、營養師考試暨醫師考試分試考試」（下稱98年醫師考試）。原告依據被告所制訂之應考須知第八頁第八點之規定，均於限定期間內，提出經我國駐外使館驗證之波蘭各醫學院畢業證書、歷年成績單、實習證明等文件，向被告提出報名。嗣被告以98年6月25日選專字第0983301258號函分別通知原告等，略以：（一）、依據本部醫師牙醫師考試審議委員會第五次會議決議辦理。（二）依專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則附表一醫師類科應考資格第1款之規定，……畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者，……（三）依據會議決議結果，原告應考資格證明文件未齊，所繳驗之實習證明不予採認，應補繳自各該校畢業以後的一年實習證明。（四）原告尚能補件，請於98年6月30日通知傳真被告，並於98年7月10日前補繳相關實習證明文件之原本影印本及中文議本……，憑以覆審，逾期不准報名，所繳報名費用，一律收繳國庫，概不退還……等語。嗣原告接獲上開函件後分別於98年6月間陸續向被告提出回覆略以：原告申請准予暫時報名，相關證明將於98年7月10日前寄送被告等語；另由原告等考生家長等向被告陳情，原告等亦陸續於98年6月29日、30日、7月1日陸續向被告提出申覆。嗣被告於98年7月6日、9日再召開醫師牙醫師考試審議委員會第六、七次會議，其中第七次會議邀請波蘭國等醫學院畢業生之考生代表與會說明有關實習情形後，認為原告等34人提出證明，因見習與實習未區別，依國內學制其大多屬見習性質並非「實習」，與國內學制1年完整實習有別，爰與醫師法第2條「……實習期滿成績及格……」之規定不相當，不予報考。原告除再向被告繼續陳情外，亦曾陸續自98年7月13日、14日起，分別向本院具狀聲請假處分保全程序。嗣被告98年7月16日召開醫師牙醫師考試審議委員會第八次會議審議結果，同意被告與波蘭國醫學院畢業生之原告等考生，簽定行政契約，

以「暫准報考緩發及格證書」方式，限報考本件 98 年第二次專門職業及技術人員考試。而原告接獲通知後，於 98 年 7 月中旬後，簽訂被告寄發之「考選部『暫准報考緩發及格證書』行政契約」（下稱系爭行政契約）一式三份，系爭行政契約記載「……一、甲方在乙方應考資格中「實習期滿成績及格」部分與國內醫學院實習期間及內容是否相當尚具爭議情況下，……甲方暫准乙方報考 98 年第 2 次專門職業及技術人員高等考試醫師考試。二、乙方同意倘考試成績及格，願意接受甲方暫不發給醫師考試及格證書之決定，俟自行聲請或接受行政院衛生署安排於國內適當層級之醫療機構，完成與國內醫學院相當期間與內容之實習，於實習期滿成績及格後，由相關醫療機構出具實習證明並由行政院……。三、乙方倘於考試榜示及格三年內，未依上述方式，於國內實習期滿成績及格或實習不及格，甲方將依專門職業及技術人員考試法第 23 條規定，以自始不具備應考資格為由，報請考試院撤銷考試及格資格，不發給考試及格證書。四、乙方同意未及格，應依醫師法施行細則修正發佈之有關實習規定，經實習期滿成績及格後，始得再行報考醫師考試分試第一試。……」，原告於系爭行政契約上簽名後，陸續於 98 年 7 月 20 日左右寄回被告。被告於收到原告所簽署並繳回之系爭行政契約書後，始將行政契約書一份及准考證併同寄給原告等，原告等人陸續於 98 年 7 月 23 日左右收到前述行政契約及准考證，於 98 年 8 月 1 日參加該次醫師考試。而上開醫師考試業於 98 年 9 月 30 日榜示，原告甲○○、己○○、辛○○、癸○○及子○○5 人醫師考試及格，同日被告亦依系爭行政契約約定，將甲○○等 5 人及格人員名冊函送至行政院衛生署，請其安排渠等至國內各醫療機構實習；行政院衛生署則以 98 年 12 月 1 日衛署醫字第 0980 087896 號函，分發上開考試及格之原告至各署立醫院實習。其餘未及格之原告業已由被告於 98 年 12 月 8 日以選專字第 09 83302483 號函准其報考 99 年 1 月 23 日舉行之 99 年第一次專技高考醫師考試分試考試第一試，並已於 99 年 1 月 7 日寄發入場證在案。又本件原告於 98 年 10 月 9 日向本院提起本件確認公法上法律關係不存在之訴訟。

三、原告起訴主張略以：

（一）程序方面：

1. 本件原告提起之訴訟乃確認系爭行政契約中之第二、三、四條約定之法律關係不存在，並非確認行政處分無效或違法，應屬「確認法律關係存否之訴」。另被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函文，主旨係載明要求原告等補正文件，並未記載已否准原告等

之報考等事實甚明；況且原告等人亦已對被告上開函文均以書面提出申覆表示不服，然被告對於原告等上開申覆書並未再回函表示予以駁回或否准原告等之報考，足證被告稱原告應對其 98 年 6 月 25 日否准處分提起撤銷之訴，並無理由；故本件原告就系爭行政契約內容提起確認訴訟並無違反備位性原則。

2. 本件原告應考資格是否具備，應依醫師法第 2 條第 1 項第 1 款及依專門職業及技術人員考試法第 5 條規定，所制定之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第六條之附表一、應考須知第 6 頁亦明確規定，原告等人報考系爭醫師考試之應考資格為「符合教育部採認之國外大學、獨立學院醫學醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者」等規定認定。原告報考資格符合上開法律規定，故並無被告所稱會將行政契約變成授益行政處分之情形。另查系爭行政契約第 4 條對本件醫師考試未及格之原告 11 人言，顯違反法律不溯既往原則，且剝奪此部分原告報考下次考試之應考資格，故就此次考試未及格原告 12 人而言，當然具確認判決之法律上利益，而得提起確認訴訟。
3. 關於已考試及格之原告甲○○、己○○、辛○○、子○○、癸○○雖已分發至各署立醫院實習，然本件系爭醫師高等考試及系爭行政契約簽立當時（98 年 8 月 2 日），被告系爭醫師考試分試考試規則尚未修訂，故被告於 98 年 10 月 14 日修訂之上開考試規則，並無溯及效力，被告抗辯此部分原告訴訟無保護必要云云，應屬無據。又本件訴訟獲致勝訴判決時，原告等甲○○5 人即可中止實習而要求被告發給考試及格證書，故原告等 5 人自仍有提起本件訴訟之法律上利益及權利保護必要。
4. 被告 98 年 6 月 25 日函文僅要求原告補正文件，並未記載已否准原告之報考等，而原告對上開函文均已向被告提出申覆書請求救濟，但被告對原告申覆書未為任何處置，亦未作成駁回之決定，則原告亦無從進行後續行政訴訟之救濟程序；且縱使撤銷上開被告 98 年 6 月 25 日函文之處分，本件系爭行政契約不當然因此失其效力，足見原告仍有提起本件確認之訴之法律上利益及權利保護必要。是被告稱本件訴訟之提起違反行政訴訟法第 6 條第 3 項規定云云，應屬無理由。
5. 本件原告等人分別留學於波蘭國波茲南醫學大學、羅茲醫學大學、西里西亞醫學大學畢業，並經實習期滿成績及格，已符合法定應考

資格之要件，被告即應准予原告報考，但原告竟以系爭行政契約，在未有法律明文授權下，課與原告額外之實習義務，使原告須於考畢後再補為實習，否則不發給證書或不得報名往後年度之考試，即屬侵害原告之權利，是原告權利受侵害甚明確；原告在無其他救濟途徑之情形下，為保障自身取得合格證書之權利，方先依照該契約之內容補行實習，故本件確認之訴確認系爭行政契約之第 2 條等該契約條款無效而該法律關係不成立，則原告自可免於此等義務，被告稱無權利保護之必要云云，應屬無理由。

(二) 實體部分：

1. 被告要求原告等所簽訂之系爭行政契約其中第二、三、四條約定應屬違法無效而不存在：

- (1) 依據醫師法第 2 條第 1 項第 1 款規定及專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第 6 條之附表一、應考須知第 6 頁亦明確規定，原告應考資格為「符合教育部採認規定之國外大學畢、獨立學院醫學醫學系、科畢業」並「經實習期滿成績及格」而「領有畢業證書者」即具有應考資格；而被告卻於系爭「暫准報考緩發及格證書」行政契約內容所示，顯係約定以被告為准予原告參加考試受益行政處分，與原告需重新或補行實習及接受暫緩發及格證書，為雙方對待給付義務，而成立行政契約中之雙務契約。惟所謂應考資格之訂定須符合公平、公開原則和保障人民權益之目的乃屬當然，自不得依據雙方之契約約定而有所變更，故仍應以上開醫師法、專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則等相關規定之要件，決定原告等人之應考資格，即原告如符合應考資格，被告即應准予應考，反之則否，被告依法並無行政裁量空間，應屬行政程序法第 135 條規定但書規定，依其性質不得為行政契約之情形。

- (2) 該雙務契約之內容係約定原告等人考試後應再實習，顯與確保應考人能於一定期限內，提出考試前已經具備應考資格之證明無關，故與為確保准予考試受益行政處分法定要件履行，即考試前已經具備應考資格為准許應考受益處分之法定要件無關，故依據行政程序法第 137 條第 2 項規定不得作成行政契約。綜上，被告准許原告考試之受益行政處分之性質或依法律規定應不得締結行政契約，故被告「暫准報考緩發及格證書」行政契約，違背禁止規定而應為無效而不存在。

(3)且系爭行政契約第 2、3、4 條約定應屬無效違背行政程序法第 135 條但書已如前述，故被告以之作為行政契約，依上開規定，應屬無效；況有關原告考試後依法應否再為實習或如何實習之事項，應屬於醫師法相關法令所規範，被告依法並非該事項之主管機關，被告依法顯無訂定上開事項行政契約之權限，應屬違反行政程序法第 142 條、第 111 條第 1 項第 6 款規定，足證上開系爭行政契約之約定應為違法無效而不存在。

2. 考試機關所訂定各類科之應考資格時，亦應受一般法律原則之拘束。惟查：

(1)本件被告所單方制訂之系爭行政契約條款，顯違反依法行政原則。即依憲法第 18 條及中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，上開應考資格之標準或限制，應以法律規定之。前開所稱法律規定，即為前述醫師法第 2 條規定及依專門職業及技術人員考試法第 5 條規定，所制定之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第六條之附表一。被告依據依行政程序法第 4 條規定「依法行政原則」，不得再以系爭行政契約另行增定准予考試之條件，被告擅予增加法律所未有之限制，應屬違法而無效。

(2)本件被告所訂系爭行政契約條款，違反行政程序法第 6 條規定之「平等原則」。查原告於波蘭國各醫學院求學過程，均依據該大學學制、課程內容之要求完成學業，並經實習期滿成績及格，方取得畢業證書，而原告報考本件醫師考試所提出之應考資格證明文件，均符合上開應考須知之規定，亦與歷年被告機關辦理相同考試時，所認定准予應考之波蘭國暨其他外國留學生學生之情形皆無任何不同。且依被告 91 年 3 月 27 日醫事人員考試審議委員會第六次會議決議及醫師法第四條之一規定，原告等人之實習資格即應予以採認，而符合醫師法第 2 條第 1 項第 1 款「實習期滿成績及格」之要件，故原告之應考資格應屬合法。原告信賴被告長久以來之慣行和法令解釋，花費多年時間出國學習醫學，依同樣條件、方式完成學業且實習期滿成績及格並取得證明文件，報考本件醫師考試，自屬合理信賴被告應採取上開歷年相同應考資格審查標準，豈料被告竟事後於審查時，先突然來函通知，對於原告等人之實習期滿成績及格證明「不予採認」，其後又於系爭行政契約中增加准予考試之條件，顯然違反行政程序法第 6 條

之規定，足證上開系爭行政契約條款之差別待遇違反平等原則又無正當原因，應屬違法無效。

- (3)本件被告所訂系爭行政契約條款，顯違反行政程序法不當連結禁止原則：系爭行政契約性質應為「代替行政處分」之行政契約，應受行政程序法第 142 條之規範限制。又該契約內容為規定原告有諸多義務需要履行，而上述契約既為被告單方片面所制訂定之事實，且原告等又係基於時間緊迫等因素，顯陷於無充分選擇自由，更無參與契約條款討論商議之機會等等顯不公平情況下，故對原告而言，應為顯失公平之負擔義務契約，該契約自應受行政程序法第 137 條規範之限制，同時雙方對待給付顯不相當，亦顯失公平。又系爭行政契約雖記載，其目的在於保障國人生命身體健康並兼顧原告等人應國家考試之權利，然所謂「實習期滿成績及格」僅為應考資格的標準，並非考試及格的標準，具備應考資格者仍須參加考試成績及格，方有可能取得及格證書執行業務，此時方與所謂國人生命身體健康產生正當且合理關聯性，然被告片面對原告等人不法增加法律所未規定之報考資格限制，自屬違法不當。同時與被告 91 年決議或不同於以往歷年採認標準；顯見被告之行為不僅違反前開行政程序法第 137 條第 1 項第 3 款禁止不當連結原則及第 137 條第 2 項，更屬違反同法第 8 條規定之誠信原則及同法第 5 條之明確性原則。
- (4)系爭行政契約約定，顯違反法律優位原則：依據前開專門執業及技術人員考試法第 1 條、專門執業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第 14 條、醫師法第 6 條之規定，原告等人若考試及格，對於被告即有請領及格證書之權利，而被告亦有給予及格證書的法定義務，被告依法應無裁量的空間。然今被告片面制定系爭行政契約，顯然逾越其法定裁量範圍，且為違背法令對原告增加法律所未規定限制之行為，應屬違反法律優位原則而無效。
- (5)再依行政程序法第 141 條規定，可知法律行為的內容應具備合法、妥當、可能、確定四項要件，且行政程序法第 5 條亦規定：「行政行為之內容應明確。」惟查：系爭行政契約第 2 條、第 4 條所指外國醫學院畢業生能否在國內醫院實習？如何實習？之相關規定，以及所指醫師法施行細則修正發佈之有關實習規定等事項之內容為何？何時實施？等事實，於系爭行政契約訂約當

時，均付之闕如，亦尚無從知悉，皆屬客觀上無法確定之情形，足見系爭行政契約顯違反行政程序法第 5 條規定及顯有法律行為標的欠缺確定性之無效情形。

3. 依據司法院釋字第 348 號解釋之協同意見書揭示「公法契約故應受行政主體與他造當事人就約定之內容自由達成協議……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。」是本件原告於系爭行政契約中，最低限度仍應享有締約自由及承諾自由。查原告等人於 98 年 7 月 17 日左右，接獲被告人員表示須簽訂系爭行政契約，才會核發准考證，當時距離考試不到 10 日之時間，而原告等人向本院所聲請假處分案件，尚無具體結果，原告又無其他立即救濟途徑，如果原告等人拒絕簽訂系爭行政契約，根本不可能有參加此次考試之機會，足證原告係於毫無選擇餘地之情形下，被迫不得已而簽訂系爭行政契約，顯見被告所稱「原告在自由意願下簽訂此一和解契約云云」，顯與事實不合。
4. 被告雖主張系爭行政契約為行政程序法第 136 條之和解契約云云，惟查：縱認被告所稱，雙方對於波蘭醫學院之實習課程是否與我國醫學院之實習相當存有爭義，而成立和解契約，然系爭行政契約內容中記載，被告有「暫准原告報考」、「原告考試及格並實習期滿，考試院發給考試及格證書」義務及「原告考試及格然無實習或實習不及格時，撤銷考試及格資格不發給考試及格證書」之權利，而原告等有「原告考試及格時，需完成與國內醫學院相當期間與內容之實習」及「原告考試不及格時，需實習始得再行報考」等義務，足見系爭行政契約原、被告間互負給付義務，亦屬成立雙務契約之情形。況且被告於答辯狀自承「第五次會議決議，通知補繳畢業後一年實習證明後再議。……嗣該審議委員會第 6 次會議決議，以原告等均未提出合乎規定之實習證明不准報考」、「第 7 次會議同意應考人（含原告）推派代表到場說明，惟決議仍以原告在學期間之見習與實習未做明確區分……核與醫師法第 2 條……之規定不符，不准報考」等情，顯見被告係已明確認定原告等不符報考資格而作成不准報考之決議，應非其現今所稱原告等之報考資格認定尚有疑義而無法查明事實之情形，足見被告上開所稱系爭行政契約之簽定為「和解契約」，非無疑義。
5. 被告又主張對於外國醫學院之實習是否與國內醫學院實習『相當』，

為不確定法律概念，具有判斷餘地，本件經由專業審議委員會本於專業權責加以判斷，作成先通過考試後，補實習再執業決定之和解契約云云，惟查：被告係依據醫師法第 2 條第 1 項第 1 款、專門職業及技術人員考試法第五條規定，所制定之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第六條之附表一，辦理本件醫師特考，應考人之資格要件明確，並無被告所稱「不確定法律概念」而授予被告裁量權之情形；依被告之「應考資格審查規則」第 2 條、第 3 條規定，被告於審核應考者符合法定要件之情形，即應為准考之處分，換言之，係為羈束處分，即同一申請於相同時點審查是否符合應考要件，只有「符合」或「不符合」擇一之明確判定，顯見被告並無一方面既已決議認定原告等「不符合應考資格不得考試」，另一方面卻又以行政契約准予原告等應考之法律上裁量權。足證系爭行政契約應有行政程序法第 135 條但書所規定，依其性質或法律規定不得締約之違法無效情形。同理系爭行政契約第 2、3、4 條等約定，既無法律明文規定，亦與確保行政契約之法定要件之履行無關，則依行政程序法第 137 條第 2 項規定適用同法第 93 條第 1 項後段，被告應不得為之。

6. 有關醫師法第 2 條第 1 項第 1 款規定事項，主管機關應為行政院衛生署，而非被告。且有關上開法律規定之應考資格如有修改之必要時，亦須由主管機關依法定程序進行修法，然本件系爭行政契約簽定當時，醫師法規定之應考資格相關法令規定尚未修改，然被告卻已先於系爭行政契約中，自行規定原告須補行有關國內實習事項，已屬逾越被告之法定職權。依行政程序法第 142 條第 1 項第 1 款及同法第 111 條第 1 項第 6 款規定，上開有關補行實習之契約條款應屬無效。
7. 關於被告主張「原告違反禁反言、誠信原則，原告乃在自由意願下簽訂此一合約，也獲得報考資格之實質利益且『已經完考』，原告既然合意締結和解在前，事後即不得違反其承諾。」等語云云。查被告為執掌國家考試之機關，本件被告又係於臨考前始要求原告簽訂系爭行政契約，原告當時基於時間緊迫且欠缺救濟途徑等情形，不得已而簽定，實非出於自由意願，已如前述詳述，且所謂取得報考資格之實質利益，本應為原告應有之法定權益，是原告提起本件訴訟，並無違反禁反言或誠信原則。
8. 又原告分別留學於波蘭國波茲南醫學大學、羅茲醫學大學、西里西

亞醫學大學畢業，並經實習期滿成績及格，已滿足本考試應考資格所定之要件，原告竟以系爭契約條款，在未獲法律授權之情形下，課與原告考試後須另於國內額外實習之義務，否則即不發給證書或不得報名下年度之考試，該條款乃不合法且違反平等原則等一般法律原則，應屬無效已如前述，原告自不受該無效條款之其拘束，系爭行政契約之法律關係亦為不成立，被告主張原告應受拘束，要無理由。

- (三) 綜上，系爭行政契約第 2 條、第 3 條及第 4 條應有違反上述法律規定、原則而無效情事而法律關係不存在，爰依行政訴訟法第 6 條第 1 項等規定，得提起本件確認之訴，聲明：1、確認原告等分別與被告所簽系爭行政契約所示「考選部暫准報考緩發及格證書行政契約」，其中第 2 條、第 3 條、第 4 條約定之法律關係不存在。2、訴訟費用由被告負擔。

四、被告抗辯略以：

(一) 程序方面：

1. 原告起訴違反確認訴訟之備位性原則：本件爭議實質上係因原告對於被告認定其波蘭醫學院學歷無法取得報考醫師資格之認定不服，但當時因考試即將舉行，且原告復一再陳情，被告為保障其參與考試之機會，始在經協調行政院衛生署同意配合辦理實習作業以及『雙方合意下』分別在 98 年 7 月 18 日至 21 日與原告簽訂系爭行政契約。核其實質上所不服者乃係「被告」當初否准其具有專技人員醫師高考報考資格之決議，依行政訴訟法第 6 條第 3 項之規定，原告應在獲知其被認定不符報考資格之後依法提起訴願、撤銷訴訟，亦即當時如對該行政決定有所不服原應對該「否准」且退件報考資格之行政處分提出撤銷訴訟，而當時原告等人對並未對該處分提出訴願而僅四處陳情，現否准報考及退件之處分已確定之後始提出確認訴訟，應足認本件起訴程式有違反確認訴訟之備位原則。
2. 原告訴之聲明不合法：如依原告之聲明將造成法院以判決方式將『行政契約』變更為『授益行政處分』，此已自創法律所無之訴訟類型，而屬誤用訴訟類型：細繹原告訴之聲明係確認：「考選部暫准報考緩發及格證書行政契約其中第二條、第三條、第四條約定之法律關係不存在」，惟果真如依其聲明以判決方式確認行政契約之第二、三、四條均無效而不存在之後，全份契約僅保留第一條「考選部暫准原告等報考醫師高考」，而『准予報考之法律性質係授益行政處

分』，惟行政訴訟法並無法律依據可透過法院之判決將行政契約變成授益行政處分之訴訟類型，蓋行政契約與行政處分，本質上即為不同之行政行為，自無由法院以判決之方式將行政契約以『判決方式』『變成』『行政處分』餘地。如原告之目的係欲命被告作成「准予報考之行政處分」應依行政訴訟法第 5 條提起課予義務之訴。惟不論以上何者，原告之訴訟類型均非適法當可確定。

3. 原告乙○○等 11 名未及格者並無即受確認判決之法律上利益：本件醫師考試未及格者 11 人，已參加 98 年 8 月 1 日之醫師考試而考試已於 98 年 9 月 30 日榜示結束，所以被告已完成行政契約之給付，因為原告乙○○等 11 名未及格，未有後續實習問題，被告之義務已因履行完畢而消滅，故依行政訴訟法第 6 條之規定，原告乙○○等 11 名未及格者並無即受確認判決之法律上利益。同時上開原告亦報名參加 99 年 1 月 23 日舉行之 99 年第一次專技高考醫師考試分試考試第一試，並已於 99 年 1 月 7 日寄發入場證在案，是此部分原告更無即受確認判決之法律上利益存在。
5. 原告之訴依其所訴之事實顯無理由，依法應不經言詞辯論逕以判決駁回之：本件原告確認聲明係確認「考選部暫准報考緩發及格證書行政契約第二、三、四條法律關係不存在」，而依行政程序法第 143 條之規定行政契約一部無效者，全部無效；且明顯地如欠缺整份契約之二、三、四條被告將不可能締結該行政契約，因此，本件無由透過行政程序法第 143 條但書之規定僅讓契約第一條『單獨』生效，原告之聲明主文僅依其形式上觀之已不合法，直接抵觸行政程序法第 143 條，故依行政訴訟法第 107 條第 3 項規定，本院依法即應不經言詞辯論，逕以判決駁回原告之訴。

(二) 實體方面：

1、系爭行政契約法律性質為行政程序法第 136 條和解契約：

- (1) 依行政程序法第 136 條之規定，機關負有職權調查事實之義務，本件兩造間之爭執為波蘭醫學院之實習課程是否與我國醫學院之實習『相當』（參照國外學歷採認辦法第 8 條），因簽訂契約之前已經即將舉行專技人員醫師高考，具有時效性及急迫性，為避免侵害人民之權利，被告於已盡各種調查途徑仍不能查明該事實，為解決爭執及達成行政目的始與原告依行政程序法第 136 條規定締結系爭和解契約，合先說明。
- (2) 本件所涉前開報考資格之「事實不明」爭議經過：

①原告等係波蘭醫學院之畢業生，故其『學歷』部分經認與醫師法第4條之1之學歷相符。所爭議者係其『實習』部分，究竟是否符合醫師法第2條第1項第1款其中所稱之『實習期滿』之內涵，蓋依據教育部大學辦理國外學歷採認辦法第8條規定：「國外學歷……修業期限、修習課程，應與國內同級同類學校規定相當」。而本件原告等人在波蘭求學之『實習』過程經被告機關邀集具各大醫學中心之醫師代表、行政院衛生署……等召開醫師牙醫師考試審議委員會審議其報考資格，並請原告等人到會陳述意見後，委員會一致認為原告等人『波蘭醫學院之』『實習』僅相當於『見習』，與我國醫學院之『實習』過程顯不相當，而否准其報考資格。

②醫師牙醫師考試審議委員會之組織合法、程序正當：按考選部組織法第19條規定考試院爰訂定專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程，復按該組織規程第2條規定，該審議委員會成員由行政院衛生署副署長、教育部醫事教育委員會執行秘書、醫學大學醫學院院長、醫學系系主任、教學醫院院長、公會團體代表及被告簡任以上高級人員組成，另邀請行政院衛生署醫事處及教育部高等教育司派員列席，有關應考人應考資格之疑義，均提該委員會審議，該組織嚴謹，且程序正當，並將審議結果經被告核定後，始報請考試院備查，以維應考人權益，可知過程至為審慎，依此而做成之決定，即不容任意推翻。

③原告接獲不符報考資格之通知後續處置：嗣原告等多人接獲不符資格之通知後四處陳情謂其係合法國外醫學院之畢業生竟不能報考醫師高考，當時因考試在即且涉及在歐洲之波蘭醫學院其實習之『實際狀況』調查非短期可能明確，因而涉及行政處分(准否報告之決定)之事實不明確下，乃為行政程序法第136條規定「行政處分所依據之事實，經依職權調查仍不能確定者」之情況。基於確保醫師專業資格水準與維護國民健康之行政目的，以及原告等援前例得以報考之期待，並為解決爭執(得否報考醫師高考)，被告遂依據行政程序法第136條與原告等人簽訂和解之行政契約，以代替行政處分。

2. 原告誤認本件行政契約係行政程序法第137條之雙務契約並據此為基礎所為契約無效之主張，均因契約是否有效之前提「契約定性」

錯誤而失其附麗：本件行政契約雙方並未因約定「被告准予參加考試」與「原告須重新或補行實習及接受暫緩發及格證書」而使雙方互負對待給付義務，而係因為「原告在波蘭之實習狀況」是否與國內醫學院之實習『相當』所為之專業判斷已如前述，因此雙方所訂立者乃行政程序法第 136 條之和解契約，迺原告竟執行行政程序法第 137 條之行政契約大肆主張契約無效，核其有關行政程序法第 137 條之主張均因前提不存在，即「契約定性」錯誤而失其附麗，顯不可採。

3. 被告（審議委員會）對於外國醫學院之實習與國內醫學院實習是否『相當』具有判斷餘地：

(1) 本件情形，就現存具體事實涵攝至法律之構成要件判斷（原告等人之波蘭醫學院之「實習」是否符合醫師法第 2 條第 1 項第 1 款、教育部大學辦理國外學歷採認辦法第 8 條規定之「實習」「相當」）。由於本件所涉之法令之構成要件用語係以不確定之法律概念『相當』貳字來表現，究竟是否相當則由主管機關依法令所組成之專業審議委員會，本於專業之權責加以判斷，應認其決定具有判斷餘地不容原告以一己主觀之見解主張無效。

(2) 況查，本件波蘭醫學生之應考資格「實習」部分之認定是否與國內醫學院之實習相當，隨著時空環境的不同而時移事轉，經考選部醫師牙醫師考試審議委員會第 7 次會議，詳細詢問原告等在波蘭修習醫學系課程與實習實際之狀況。委員們從英語國際班實習互動與醫院值夜班情況，審慎討論後認為與國內實習未完全相當，委員會作此專業判斷後為了彌補原告等實習與國內實習之完整性及確保國內執業前先行瞭解國內病人與本土流行病等，審議委員會作成先通過考試後，補實習再執業之決定。此乃被告依據之醫師法及教育部大學辦理國外學歷採認辦法，關於國外「實習」與國內醫學院之實習是否相當，容有判斷餘地。

4. 機關辦理本次專技人員醫師高考之審查歷程：

(1) 各種國家考試應考人之應考資格原則由考選部擬定、考試院發布，惟醫師法及其他醫事人員等相關法規由行政院衛生署主管。另依醫師法施行細則部分條文修正總說明：「對持國外學歷回國參加考試者，其於國外使用之語言及接觸之疾病型態，顯與國內各類醫學生有所不同，需要在其參加考試前，於國內醫療機構接受與國內醫學生相當之臨床實作科別及週數或時數之訓練，以確

認其與我國的醫學院醫學系畢業生具有相似之臨床經驗。」且依醫師法施行細則第 1 條之 2 規定，就實習期滿，其臨床實作之科別及週數或時數，並無區分國內外，表示國內外之「實習期滿」標準必須一致。

- (2)被告經提 98 年 6 月 19 日召開之醫師牙醫師考試審議委員會第 5 次會議審議決議，通知補繳畢業後 1 年實習證明後再議。被告即於同年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號書函通知原告等人補件。原告等乃於同年 6 月 29 日、30 日及 7 月 1 日陸續向被告提出申覆，被告為求慎重，即於同年 7 月 3、8 日及 15 日又分別召開醫師牙醫師考試審議委員會第 6、7、8 次會議。嗣該審議委員會第 6 次會議決議，以原告等均未提出合乎規定之實習證明不准報考；第 7 次會議同意應考人（含原告）推派代表到場說明，惟決議仍以原告在學期間之見習與實習未作明確區別，依國內學制其大多屬見習性質並非「實習」，與國內學制 1 年完整實習有別，核與醫師法第 2 條「……實習期滿成績及格……」之規定不符，不准報考。
- (3)另經考選部醫師牙醫師考試審議委員會第 8 次會議審議通過，決議：「一、同意被告與波蘭波茲南等 4 所醫學大學及愛爾蘭都柏林大學醫學院畢業生簽訂行政契約以「暫准報考緩發及格證書」方式，並對行政契約修正通過。二、前述權宜措施，僅限報考 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師、牙醫師考試、醫師考試分試考試第一試。三、考試及格證書以實習期滿成績及格之日為生效日期。四、經醫師考試第一試及格者，應先完成實習後再考第二試。五、未簽署行政契約者不准應本次考試。六、本案應報請考試院核定。七、本考試暫准報考成績及格人員在醫療機構實習期間，請衛生署落實督導考核。八、函請教育部儘速查明波蘭大量培養醫學系學生原由，其學制包括課程、見習、實習情形是否與國內學制相當，俾供本會審查相關案件參考」。
- (4)本案原告等 17 名擬報考 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試、醫師考試分試考試第一試一案，經第 8 次會議決議：「比照第一案決議，同意被告與已○○等 33 名波蘭波茲南等 4 所醫學大學及愛爾蘭都柏林大學醫學院畢業生簽訂行政契約以『暫准報考緩發及格證書』方式，僅限報考 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試、醫師考試分試考試第一

試。」

5. 被告先取得衛生署同意，而衛生署同意配合辦理考試及格後之實習程序之後，被告始與原告等簽行政契約之過程及行政契約之內容：

- (1) 由於原告等係「實習期滿成績及格」所生之爭議，審議委員會作成「暫准報考緩發及格證書」決議前，由被告以 98 年 7 月 14 日選專字第 0983301452 號函徵求行政院衛生署之同意，而行政院衛生署於同日衛署醫字第 0980208143 號函覆被告同意略以：「……貴部函請本署配合辦理國外醫學畢業生暫准參加專門職業及技術人員高等考試醫師、牙醫師考試及格人員之實習，敬表同意。至實習期滿成績及格之證書，將由各該醫療機構發給，另本署將請各醫療機構列冊函報本署，俾彙整成冊函送貴部，作為核發考試及格證書之參考……。」
- (2) 依上開協調取得共識，決定於醫師法施行細則修正發布前，經 98 年第二次專技高考醫師考試及格之應考人，由行政院衛生署安排於國內適當層級之醫療機構實習期滿成績及格後，再由衛生署加以彙整成冊，被告始報請考試院發給考試及格證書。由於被告考試採測驗式試題，無法考出其實作(實務)，是以，審議委員會作成「暫准報考」實已兼顧應考人考試權益，並為其實習主動與衛生署連絡，對實習之疑義提出補救措施。被告作成「暫准報考緩發及格證書」之作法。
- (3) 監察院亦認暫准報考緩發及格證書作法兼顧法令與應考權益尚稱允當：依監察院糾正文表示，「……相較於歐盟其他國家之留學人數寥寥可數，留學波蘭人數之多，顯非尋常，非但嚴重影響國內醫學系招生人數之管制總量，且其入學管道與國內醫學系嚴格篩選學生素質相較，亦明顯寬鬆，甚至前往該國取得醫學系學歷者如循國內升學管道，多數尚無法取得進入國內醫學系就讀之資格，致國人對波蘭大學醫學系開設英語學程廣收外籍學生之教育品質多存疑慮。」(詳被證十五)監察委員針對「波蘭醫學系畢業生回國報考醫師考試相關問題」所做調查報告指出，在行政院衛生署未針對國外醫學系學歷報考者之實習發布明確規定前，考選部「暫准報考緩發及格證書」之作法「尚屬允當」。
- (4) 依上開協商決議採暫准報考緩發及格證書之作法後，98 年 7 月 15 日考選部醫師牙醫師考試審議委員會第 8 次會議審議通過，依原告等與被告簽訂之行政契約，雙方議定行政契約條款如「考

選部『暫准報考緩發及格證書』行政契約」。

(5) 本次考試及格原告 5 人，被告『已依行政契約』函請衛生署安排其至醫院實習：

① 本次考試業於 98 年 9 月 30 日榜示，原告等計有甲○○、己○○、辛○○、癸○○及子○○等 5 人醫師考試及格，醫師考試分試考試無人及格。

② 被告業於 98 年 9 月 30 日檢送 5 名及格人員名冊至行政院衛生署，請其安排渠等至國內各醫療機構實習。至實習期滿成績及格之證書，將由各該實習醫療機構發給，各醫療機構並列冊函報行政院衛生署後，由該署彙編成冊函送被告，渠等 5 人業與被告簽訂行政契約，對雙方均發生拘束力，『被告亦已依約履行安排其及格後實習已如前述』，原告等就議定內容，即須遵守，不得「一面享有行政契約之利益卻另一面否定契約之效力」。

③ 另原告乙○○、丙○○、丁○○、戊○○、庚○○、壬○○、丑○○、寅○○、卯○○、辰○○及巳○○等 11 人該次考試並未及格，若要報考 99 年第一次專門職業及技術人員高等考試醫師考試分試考試第一試，應依 98 年 10 月 14 日考試院修正發布之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則之規定報考。

6. 原告違反禁反言原則：本件情形原告在自由意願下簽訂此一和解契約，也獲得報考資格之實質利益且「已經考完」，豈有在「既得利益」已實現後，復爭執其無效，亦即被告已充分保障原告之應考資格，未料事後原告竟在獲准參與本次考試後始主張和解契約無效，被告既已合意締結和解在先，事後即不得違反其承諾，否則即有違行政法上禁反言原則之法理。

7. 原告違反誠信原則：本件原告於簽訂行政契約之後已『享有』契約第一條之授益行政處分之利益（准予參加考試）且也『已經參加完考試』並有原告甲○○、己○○、辛○○、癸○○及子○○等 5 人醫師考試還經榜示錄取『並獲被告依契約函請行政院衛生署安排其實習程序』，是原告等人乃系爭行政契約之既得利益者於獲得其利益後（參加應試）竟反執以主張「讓其得以順利參試」之行政契約無效，顯自我矛盾不合誠信原則。

8. 行政先例須屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原

則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權：最高行政法院 93 年判字第 1392 號判例之意旨：「憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權。」原告主張：「考選部 92 年 2 月函文中更載明，被告機關曾於 91 年 3 月 27 日醫事人員考試審議委員會第 6 次會議作成決議，『有關經國外醫學系畢業前往與取得學位不同之醫師法第 4 條之 1 所列九大地區或國家實習，其實習資格予以採認』」等語云云，即要求被告重複做成錯誤之決定，此部分應不可採。

9. 原告主張違反行政法上之公益原則：貿然全面開放大量實習訓練與國內醫學院有差異之波蘭醫學生資格，有違公共利益與國民健康。本件根據駐波蘭台北經濟文化辦事處之資料，截至 97 年度止，目前台灣學生就讀波蘭醫學系及牙醫學系之人數已高達 665 人，未來還將有更多台灣學生前往就讀，因此若貿然全面性開放波蘭醫學生准予報考醫師考試，而完全不去依法審查其『實習』是否與國內醫學院相當，後續透過此管道取得醫師報考資格之人將因此暴增，對國人健康將有莫大之危害有違公共利益。

(三) 原告 98 年 6 月 30 日申覆書之性質應為行政程序法上之「陳情」，被告就原告之申覆即循陳情程序辦理：

1. 按行政程序法第 168 條、171 條規定，原告針對被告選專字第 0983301258 號通知補件函所提起之申覆，性質核屬行政程序法上之「陳情」，並非提起行政訴訟前應經之訴願先行程序，蓋綜觀原告之申覆書全文，可知原告除指摘被告所為「應補繳 1 年實習證明」之認定及處分係違法不當，違反行政程序法等相關規定外，另表示被告違反憲法第 18 條規定侵害人民考試權，因而提出申覆救濟，不但所涉及之法令皆為抽象之原則且並未敘明所提起之訴願類型，全文亦未見明確訴願意旨，故被告無法逕依訴願程序辦理。
2. 被告對於原告之陳情，爰審慎召開第 6 ~8 次醫師牙醫師考試審議委員會，並通知原告指派代表到會陳述意見，於綜整並獲取初步意見後，更主動向主管機關行政院衛生署尋求協助與配合，被告決議透過簽訂行政契約「暫准報考緩發及格證書」方式解決爭議之措施，亦獲得監察院之肯認與贊同，可知被告對於原告之申覆，根據其申

覆意旨，依行政程序法第 102 條邀請申覆人到場陳述意見後，始作成「暫准報考緩發及格證書」之處分，為行政程序之一環，非行政救濟程序之內容。最後並與原告簽訂和解契約，兼顧公益與原告之應考權益，如今原告欲切割主張部分和解契約條文之法律關係不存在，實無理由。

(四) 設若原告於 98 年 6 月 30 日所提申覆書之真意確為訴願，如今仍可於法定一年期限內再行透過訴願救濟，惟本件確認訴訟之提起並不合法：承被告 99 年 1 月 25 日答辯(二)狀所述，被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函之意旨，不僅止於通知受文者(即原告甲○○等 17 人)限期補正文件，尚包含因渠等並未符合應考資格，告知原告「如逾期未能補正」，即「不准報名」等意思表示在內，核已具備行政程序法第 92 條第 1 項行政處分之要件而對外生法律上效果，即便系爭通知函未記載行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款之教示條款，惟依行政程序法第 98 條第 3 項規定，原告得自處分書送達後一年內聲明不服。基此，本件原告若不服被告系爭函文「如逾期未能補正即不准報名」之行政處分，自應依訴願法之規定提起撤銷訴願，如今原告提起本件確認訴訟前並未經訴願前置程序，若依其主張所提起者係「確認法律關係存否之訴」，則依行政訴訟法第 6 條第 3 項規定，自不得提起本件訴訟，而應依訴願法之規定明確對於被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函進行救濟，若有不服，再於完成訴願前置程序後，循行政訴訟管道續行救濟。

(五) 本件原告並無權利保護必要：

1. 本件原起訴之原告甲○○等 16 人，其中已及格之甲○○、己○○、辛○○、癸○○、子○○等 5 人業已分發至各署立醫院實習，並已完成報到手續；未及格之 11 人已由被告於 98 年 12 月 8 日以選專字第 0983302483 號函准其報考 99 年 1 月 23 日舉行之 99 年第一次專技高考醫師考試分試考試第一試，並已於 99 年 1 月 7 日寄發入場證，從而原告等並無任何法律之權利或利益受侵害或有受侵害之虞而有立即以行政訴訟確認判決予以除去之必要，其所提本件訴訟顯然欠缺權利保護之必要而應予程序駁回。
2. 至於原告所謂「仍須補行實習成績及格始能應試之第二試限制」，及「已及格之 5 人可中止實習要求被告發給考試及格證書」等訴之利益，依本件原告起訴前醫師法等相關法規上針對報考資格早已既定之實質要件，即「學歷證明」與「實習期滿成績及格」，無論本

件訴訟之勝敗，原告要不可能脫離法律明訂之應考資格要件，可「不用實習」或「中止實習」而違反平等原則以特例方式取得考試及格證書。是本件原告於新制考試制度下得應醫師考試分試第一試，且已分發實習（及格者）或參加 99 年第一次專技高考醫師考試分試考試第一試（未及格者）並無疑義，至於醫師考試分試第二試所有應考人皆必須「實習期滿成績及格」亦無不同，原告主張本件仍有權利保護必要即無理由。

- (六) 綜上所述，原告既基於自由意願合意與被告簽訂行政契約，且被告亦依約暫准原告參加考試以合理保障其考試權，原告嗣經「參加」並「完成」考試不及格即應遵照契約之規定正式取得資格再重新報考，不得再任意主張行政契約無效，否則將嚴重違反禁反言原則、誠信原則、公益原則等，為此答辯聲明求為判決：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

五、本件應適用之法律：

- (一) 按醫師法第 2 條規定：「(第 1 項) 具有下列資格之一者，得應醫師考試：一、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、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。二、八十四學年度以前入學之私立獨立學院七年制中醫學系畢業，經修習醫學必要課程及實習期滿成績及格，得有證明文件，且經中醫師考試及格，領有中醫師證書者。三、中醫學系選醫學系雙主修畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書，且經中醫師考試及格，領有中醫師證書者。(第 2 項) 前項第三款中醫學系選醫學系雙主修，除九十一學年度以前入學者外，其人數連同醫學系人數，不得超過教育部核定該校醫學生得招收人數。」次按專門職業技術人員考試法第 5 條規定：「各種考試，得單獨或合併舉行，並得分試、分地舉行。其考試類、科、地點、日期等，由考選部於考試兩個月前公告之。應考人在學期間得視類科之不同，參加前項所定分試考試最後一試以外之考試。分試考試之類科及其考試規則，由考選部報請考試院定之。」是得應專門職業醫師考試之資格者，必須符合經過國內外大學醫學院畢業，並經實習期滿成績及格二要件。
- (二) 依據醫師法第 42 條授權訂立之醫師法施行細則，經主管機關行政院衛生署於 98 年 9 月 16 日衛署醫字第 0980215591 號令增訂發布第 1 之 1 條至第 1 之 5 條規定如下：

1. 第 1 條之 1：「(第 1 項)本法(按醫師法)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，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。」
 2. 第 1 條之 2：「本法第二條所稱實習期滿，其臨床實作之科別及週數或時數如下：一、內科十二週或四百八十小時以上。二、外科十二週或四百八十小時以上。三、婦產科四週或一百六十小時以上。四、小兒科四週或一百六十小時以上。五、其他選修科別至少三科，每科二週或八十小時以上。前項週數或時數，合計應達四十八週或一千九百二十小時以上。」
 3. 第 1 條之 3：「本法第三條所稱實習期滿，其臨床實作之科別及週數或時數如下：一、中醫內科十八週或七百二十小時以上。二、中醫傷科八週或三百二十小時以上。三、針灸學科九週或三百六十小時以上。四、中醫婦兒科九週或三百六十小時以上。前項週數或時數，合計應達四十五週或一千八百小時以上。」
 4. 第 1 條之 4：「本法第四條所稱實習期滿，其臨床實作之科別及週數或時數如下：一、兒童牙科二週或八十小時以上。二、口腔顎面外科八週或三百二十小時以上。三、齒顎矯正科二週或八十小時以上。四、膺復科八週或三百二十小時以上。五、牙周病科四週或一百六十小時以上。六、牙髓病科四週或一百六十小時以上。七、牙體復形科二週或八十小時以上。八、其他選修科別至少三科，合計至少十八週或七百二十小時以上。」
 5. 第 1 條之 5：「前三條所定之臨床實作時數，不包括夜間與假日之值班。」又上開規定，屬醫師法枝節性、技術性之規定，並未逾越母法醫師法授權，未違反法律保留原則，主管機關據以訂立以供認定醫師法第 2 條規定之「實習期滿」之考試行政，本院予以尊重。
- (三) 考試主管機關考試院依據上開專門職業技術人員考試法第 5 條授權，以 96 年 5 月 26 日考試院考臺組壹一字第 09600038331 號令修正發布專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則，第 2 條規定：「(第 1 項)專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試(以下簡稱本考試)分二試舉行。(第 2 項)

第一試未及格者，不得應第二試。」第6條規定：「(第1項)中華民國國民具有附表一醫師、牙醫師類科所列資格之一者，得分別應本考試醫師、牙醫師類科第一試。(第2項)具有前項附表一醫師類科第一款至第三款規定資格之一者，於中華民國九十九年一月一日前，得應專門職業及技術人員高等考試醫師考試。(第3項)具有第一項附表一牙醫師類科第一款規定資格者，於中華民國一〇一年一月一日前，得應專門職業及技術人員高等考試牙醫師考試。」第7條規定：「(第1項)中華民國國民具有附表一醫師應考資格第一款、第二款、第三款資格之一，牙醫師應考資格第一款，並分別經本考試醫師、牙醫師第一試及格者，得應本考試醫師、牙醫師第二試。(第2項)六年內第二試未及格者，應重新應本考試第一試。」而上開考試規則附表一應考資格第1點亦明確載明：「……但國外大學、獨立學院醫學系、科畢業者，其實習滿成績及格之認定標準，依行政院衛生中華民國九十八年九月十六日修正發布之醫師法施行細則規定辦理。」上開考試規則，亦經法律授權主管機關訂立，並未逾越母法，與其他法律相互配合，其中就醫師法相關之醫師等考試改採第一試及第二試規定，又訂立三年之過渡期間(自96年間起至98年12月31日止)兼顧規範對象即應醫師考生之信賴利益之保護；從而被告據以為考試行政，本院予以尊重。

- (四)再按考選部組織法第19條規定：「考選部為因應各種業務或特殊需要，得設各種委員會，分別辦理各有關業務之審議或研議等事項。」考試院據此訂定專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程，依該組織規程第2條規定：「(被告機關)為辦理專門職業及技術人員醫師牙醫師考試政策、法規、制度之諮詢、應考資格疑義案件、應考人減免應試科目案件之審議，設醫師牙醫師考試審議委員會，審議應考資格初審不合格或疑義案件。」上開醫師牙醫師考試審議委員會之委員，由行政院衛生署副署長、教育部醫事教育委員會執行秘書、醫學大學醫學院院長、醫學系系主任、教學醫院院長、公會團體代表及被告簡任以上職員組成，並邀請行政院衛生署醫事處及教育部高等教育司派員列席，針對醫師及牙醫師考試應考人應考資格之疑義，均由上開委員會審議。
- (五)另按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」

行政訴訟法第 6 條第 1 項訂有明文。因此：

1. 前述「確認法律關係之成立或不成立」，因實務上早已擴及於法律關係之存在或不存在，故於行政訴訟法修正時，認不必嚴加區別，而未特別規定「存在或不存在」之文字（參見學者陳計男著行政訴訟法釋論第 188 頁）；且觀本條規定之立法理由，其於公法上法律關係「成立或不成立」文字下又特別註明包括「存在或不存在」，可知，本條關於「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」之規範，應包含「確認公法上法律關係存在或不存在之訴訟」。
2. 再按所謂公法上之法律關係，係指公法上之權利義務關係，即二以上之法律主體，就公法上具體事件，依法律規定所成立之法律上關係而言；同時公法上之具體事件，亦必須有特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上之權利主體間所產生之公法上權利義務關係，或產生人對權利客體間之公法上利用關係；又公法上法律關係之成立有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者，但法規、事實行為均非法律關係本身，故皆不得以其存否為確認訴訟之標的。
3. 又按所謂即受確認判決之法律上利益，須因法律關係之存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以對於被告之確認判決除去之者，始足當之。故原告提起確認公法上法律關係不存在之訴，若欠缺即受確認判決之法律上利益，核屬欠缺權利保護之必要即無確認訴訟之利益，在法律上為無理由，應以判決駁回之。

六、兩造對事實概要之記載及下開其他事實、醫師考試制度之變革等均不爭執，並有原告提出之系爭「考選部暫准報考緩發及格證書行政契約」16 件、原告等人畢業學校整理表、「98 年第二次專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員（不含牙醫師、助產師、職能治療師）、中醫師、心理師、營養師考試暨醫師考試分試考試」應考須知、經我國駐外使館驗證之原告等人於波蘭各醫學院畢業證書、歷年成績單、實習證明文件 16 件、被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函及原告之申覆書 16 件、被告 98 年 7 月 8 日召開醫師牙醫師考試審議委員會第七次會議新聞稿；及被告提出原告等人及台灣醫學生至被告處陳情紀要及相關報導、被告 98 年 7 月 14 日選專字第 0983301452 號函乙份、行政院衛生署 98 年 7 月 14 日衛署醫字第 0980208143 號函、監察院糾正案文節錄、監察院通過對衛生署、教育部處理波蘭醫學系畢業生回國報考醫師考試相關問題顯有違失之糾正案新聞

稿及相關報導、被告 98 年 9 月 30 日選專字第 09833020281 號函、被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函、行政院衛生署 98 年 12 月 1 日衛署醫字第 0980087896 號函及原告己○○等五人實習分發一覽表、被告 98 年 12 月 8 日選專字第 09833024 83 號函、「98 年第二次專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員（不含牙醫師、助產師、職能治療師）、中醫師、心理師、營養師考試暨醫師考試分試考試」應考須知、原告 15 人（莊家順及羅友祺兩人除外）所回傳被告 98 年 6 月 25 日選專字第 0983301258 號函附件 1 之回覆通知 15 件、行政院衛生署 99 年 3 月 12 號令、被告提出之原告等人報名表件及學經歷證件、原告與被告所簽訂之系爭行政契約、被告提出之被告醫師牙醫師考試審議委員會第 5 次、第 6 次、第 7 刺、第 8 次會議記錄（不可閱覽卷）、98 年第二次專門職業及技術人員高等考試醫師考試、醫師考試分試考試應考人員與考選部簽訂行政契約名冊（均為影本）附本院卷及原處分卷可查，足認為真實。

（一）本件其他事實：

1. 本件 98 年醫師考試應考須知第 6 頁「應考資格證明文件」醫師部分，除需繳驗「畢業（學位）證書」外，於醫師（應試全部科目 6 科）之附註欄載明：「前開醫師（應試全部科目 6 科），依專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第 6 條第 2 項規定，辦理至民國 99 年 1 月 1 日前為止，凡符合報考資格之應考人，請及早規劃因應。」醫師（一）（應醫師考試分試考試第一試）之附註欄記載：「以外國學歷報考醫師（一）者：依專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則第 6 條附表一規定，須為教育部採認之國外大學、獨立學院醫學系、科畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者，繳驗證明文件另見 8.」。
2. 被告因原告等波蘭國等大學醫學院畢業，有「實習期滿成績及格」所生之爭議，由審議委員會作成「暫准報考緩發及格證書」決議前，於 98 年 7 月 14 日以選專字第 0983301452 號函徵求行政院衛生署之同意，經行政院衛生署於同日衛署醫字第 0980208143 號函覆被告同意略以：「……貴部函請本署配合辦理國外醫學畢業生暫准參加專門職業及技術人員高等考試醫師、牙醫師考試及格人員之實習，敬表同意。至實習期滿成績及格之證書，將由各該醫療機構發給，另本署將請各醫療機構列冊函報本署，俾彙整成冊函送貴部，作為核發考試及格證書之參考……。」
3. 監察院 98 年 10 月中旬針對原告等波蘭國大學醫學院之學歷報考資

格等問題，糾正行政院衛生署、教育部略以：波蘭 93 年加入歐盟以來迄今不過 6 年期間，國人於當年即前往該國就讀醫學系者，於 96 年及 97 年間已陸續畢業，2 年間即有 37 名畢業生以該國學歷應考並通過醫師考試，目前尚就學中之人數，亦約 670 名，相較於歐盟其他國家之留學人數寥寥可數，留學波蘭人數之多，顯非尋常，非但嚴重影響國內醫學系招生人數之管制總量，且其入學管道與國內醫學系嚴格篩選學生素質相較，亦明顯寬鬆，甚至前往該國取得醫學系學歷者如循國內升學管道，多數尚無法取得進入國內醫學系就讀之資格，致國人對波蘭大學醫學系開設英語學程廣收外籍學生之教育品質多存疑慮等語。

(二) 醫師考試制度之變革：

1. 醫師法第 2 條第 1 項第 1 款規定（醫師法於 91 年 1 月 16 日總統（91）華總一義字第 09100007520 號令修正公布全文 43 條；並自公布日起施行）自公布施行迄今均未修正。
2. 專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則，經主管機關考試院以 94 年 12 月 22 日考臺組壹一字第 09400112051 號令訂定發布全文 17 條；並自 96 年 1 月 1 日施行。是有開上開考試規則第 2 條規定，醫師之專門職業及技術人員高等考試，已明文規定自「民國 96 年」開始實施分試，即改採二階段考試制度，且慮及制度變革，為保障應考人信賴利益，始訂定 3 年之過渡期間，自 99 年 1 月 1 日起始全面施行。
3. 為配合國內醫學教育改革，被告 92 年度考選制度研討會，邀請學者專家就國家考試醫師考試分試之可行性進行研討，報告人何曉通院長建議參考國外制度，改為二階段分試，第一試於國內大學醫學系修畢基礎課程時考，第二階段於第一試及格，經實習期滿取得畢業證書後考，建議之初各界意見紛陳，後經被告邀請各界研商，始漸達成共識，於 93 年 8 月 30 日正式召開「高等考試醫師考試改進相關事宜會議」決定醫師考試採行分試制度，考試院乃於 94 年 12 月 22 日配合訂定發布上開「專門職業及技術人員高等考試醫師考試分試考試規則」，明訂自「民國 96 年」開始實施分試，但具有該規則附表一醫師類科第 1 款至第 3 款規定資格之一者（舊制醫學院需實習一年始能畢業之畢業生），於民國 99 年 1 月 1 日前，得應專門職業及技術人員高等考試醫師考試（應試全部科目 6 科），俾給予該等應考人 3 年之緩衝期，以維護其應考信賴保護利益權利，而 99

年1月1日起即全面採行醫師考試分試考試制度（參見前開規則第6條、第7條規定，第1試及格後始可應考第2試）。

七、本件兩造主張之事實，相關法律詳如上述，是本件主要爭點乃原告所提出之波蘭國醫學院畢業證書等文件，是否符合「經實習期滿成績及格」之要件？又原告提起之確認之訴，是否有即受確認判決法律上之利益？以下就原告之訴有無理由，依序論述爭點如下。

（一）本件原告主張系爭行政契約之第2條、第3條、第4條等違反行政程序法等相關法律規定，致發生無效而自始不成立，故提起本件確認公法上法律關係不存在之訴；參照上開有關行政訴訟法第6條確認公法上法律關係「成立或不成立」之規範，應包含「確認公法上法律關係存在或不存在之訴訟」之說明，本件原告聲明形式上觀察，與行政訴訟法第6條第1項前段確認公法上法律關係成立不成立之訴訟類型相符，應先敘明。次查原告主張其起訴之訴訟標的法律關係的原因事實，並無行政處分之存在，即兩造間行政法上之法律關係非因行政處分（而係有償之雙務行政契約）而發生，依據本院前揭說明，在確認之訴部分，尊重當事人之處分權，從而，從形式上原告提起本件確認之訴並未違背行政訴訟法第6條第3項規定之「確認訴訟之備位性原則」，亦應先予敘明。

（二）兩造對本件訟爭之行之行政行為（即原告主張為雙務之行政契約，被告主張之行政程序法第136條替代行政處分之和解行政契約；即前述之系爭行政契約）之內容及簽立過程等事實均不爭執詳如上事實概要欄所載；從而縱認系爭行政契約為原告主張之「行政契約」，然本件系爭行政契約不論是第1條及第2、3、4條及其他條文整體始形成一個公法上之法律關係，上開法律關係特別是第1條使用「爰暫准乙方（按原告）報告98年醫師考試」，與第2條「乙方同意倘考試成績及格，願意接受甲方（按被告）暫不發給醫師考試及格證書之決定……」及第3條「乙方倘於考試榜示及格三年內，未依上述方式，於國內實習期滿成績及格……」及其他條文規定，整體構成一個完整之公法上法律關係，彼此互相依存，不能各自分開創設獨立之公法上法律關係，換言之，本件系爭行政契約全部實屬一完整不可分之公法上法律關係，原告切割完整之法律關係，僅認系爭行政契約第2、3、4條規定可分且違反行政程序法等法律，認屬無效，而僅留存第1條暫准報考之被告之行政處分權，認並不存在「行政契約」，提起本件確認公法上法律關係不存在之訴，其

主張及事實理由顯有矛盾（本件系爭行政契約並不可分），本難認有理由。

（三）原告所提出之波蘭國醫學院畢業證書等文件，並不符合前開醫師法第 2 條之「經實習期滿成績及格」要件。

1. 按前開 98 年 9 月 16 日醫師法施行細則部分條文修正總說明略以：「……對持國外學歷回國參加考試者，其於國外使用之語言及接觸之疾病型態，顯與國內各類醫學生有所不同，需要在其參加考試前，於國內醫療機構接受與國內醫學生相當之臨床實作科別及週數或時數之訓練，以確認其與我國的醫學院醫學系畢業生具有相似之臨床經驗。」另依醫師法施行細則修正條文第 1 條之 2 之規定，就實習期滿，其臨床實作之科別及週數或時數，並無區分國內外，表示國內外之「實習期滿」標準必須一致，應先敘明。又醫師法施行細則乃醫師法授權主管機關行政院衛生署訂立之法規命令。而上開解釋醫師法第 2 條「經實習期滿成績及格」要件，並未逾越母法，本院應予尊重等情，詳如上述，從而不論醫師法施行細則是否增修上開規定，均應為相同解釋，應先敘明。
2. 次查本件原告報告 98 年度醫師考試後，被告認原告等人持波蘭國學歷證件，有關是否「經實習期滿成績及格」要件有疑義，乃送請醫師牙醫師考試審議委員會 98 年 6 月 19 日第 5 次會議審議，經認為原告所提證件不符，乃決議通知原告補繳畢業後 1 年實習證明後再議，被告乃於同年 7 月 25 日選專字第 0983301258 號書函通知補件。原告陸續向被告提出申覆，被告為求慎重，即於同年 7 月 3、8 日及 15 日又分別召開醫師牙醫師考試審議委員會第 6、7、8 次會議。其中第 6 次會議決議，以原告等均未提出合乎規定之實習證明不准報考，第 7 次會議同意應考人（含原告）推派代表到場說明，惟決議仍以原告在學期間之見習與實習未作明確區別，依國內學制其大多屬見習性質並非「實習」，與國內學制 1 年完整實習有別，核與醫師法第 2 條「……實習期滿成績及格……」之規定不符，不准報考。第 8 次會議經被告協議相關單位提出建議經審議後決議：「一、同意被告與波蘭波茲南等 4 所醫學大學及愛爾蘭都柏林大學醫學院畢業生簽訂行政契約以「暫准報考緩發及格證書」方式，並對行政契約修正通過」（即原處分卷不可供閱覽部分卷），被告依上開第 8 次會議決議，始有本件原告主張之系爭行政契約。又參照上開法律說明

可知，被告醫師牙醫師考試審議委員會之組織合法、前述審議程序正當合法，亦應先予敘明。

3. 又醫師法第 2 條規定之「經實習期滿成績及格」構成要件，其所謂實習期滿，則屬不確定概念，而法規中不確定法律概念，不論是要件或法律效果，或於多重解釋發生時，由行政機詮釋或適用之結果，作成單一解釋與適用。行政法院就此種行政機關所為不確定法律概念之判斷及選擇，固得監督，惟體現憲法、立法、行政、司法權之作用，僅為合法性監督，即對行政機關之裁量、判斷如認有逾越權限或濫用、恣意情事，自應予以糾正；申言之，行政法院監督及審查密度如何，自應事件不同而異，並應視組織及程序是否完備，判斷之政策性及專業性高低等，而認行政機關有一定之判斷餘地。是以，上開醫師法第 2 條規定之醫師應考資格之規定，涉及醫師專業技術性之實際需要，與國民健康及生命之公益息息相關，並具有高度之屬人性，因此，辦理醫師考試機關，對上開「實習期滿」不確定法律概念之解釋及適用，只要是非基於錯誤之事實，或基於事件無關之考量、或組織不合法、未遵守法定程序，或顯然違反平等原則、比例原則及一般公認之價值判斷標準者外，行政法院應採取較低密度審查標準，並應尊重其判斷餘地。查本件原告所提出之波蘭國醫學院之「實習」是否符合醫師法第 2 條第 1 項第 1 款、教育部大學辦理國外學歷採認辦法第 8 條規定之「實習」或「相當於實習」，經被告所屬醫師牙醫師考試審議委員會之專業委員第 5、6 次會議決議，認原告應考時提出之波蘭國醫師院之學歷資料，與上開「實習期滿」要件不符，而不准報考，並通知原告補提出實習一年之證據，亦有被告提出不可閱卷第 3-9 頁、第 30-36 頁可證。而本件被告作成此部分決定所依據之醫師牙醫師考試審議委員會審議過程合法正當又如上述，同時被告不准原告報考 98 年醫師考試之決定（原告提出之波蘭國醫師院之學歷資料，與上開「實習期滿」要件不符）並非基於錯誤之事實或其他無關之考量，亦未違反一般公認行政法價值判斷標準；參照上開說明，本院自宜予尊重。
4. 綜上，本件原告之提出報考之學歷證件，不符實習期滿之要件，從而被告抗辯系爭行政契約之第 2、3、4 條規定並無違法，即足認定。因此原告主張違法並提起本件確認之訴並無理由。
5. 又如前述應適用之法律說明，原告提起本件訴訟（98 年 10 月 9 日）前，醫師法施行細則業於 98 年 9 月 16 日增訂第 1 之 1 條至第 1 之

- 5 條規定；而參考前述專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則（考試院以 94 年 12 月 22 日考臺組壹一字第 09400112051 號令訂定發布）規定及說明三，自 98 年 9 月 16 日醫師法施行細則部分增訂條文起，醫師考試應全面採行醫師考試分試考試制度（即專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則 6 條、第 7 條規定，第 1 試及格後始可應考第 2 試）；本件原告訟爭「實習期滿」應考資格之爭議，因此而不續存在，從而原告就系爭行政契約第 4 條規定，退步言，姑不論其是否具備法律關係性質，請求確認法律關係不存在，即無確認之利益，應併敘明。
6. 再查原告雖陳稱 98 年以前持本件波蘭國原告畢業學校相同證件報考醫師考試均獲准考，本件則不同意報考，是系爭行政契約第 2、3、4 條規定顯有違平等原則云云。惟：
- (1) 按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權。
 - (2) 本件原告主張之波蘭國學歷證件等，與醫師法第 2 條「經實習期滿成績及格」要件不符如上述，是原告持 98 年以前之被告准報考之不合法案例，主張被告應受行政自我拘束云云，參照首開說明，本無理由。
 - (3) 再查依被告統計，持波蘭醫學院學經歷之學生報考醫師考試，已由 95 年 1 人報考、96 年 17 人報考急速擴增至 98 年 118 人報考，目前循相同管道在波蘭修習醫學之台灣留學生已高達六百多人，且波蘭醫學院係針對外國學生開設專班（絕大多數係台灣學生，其中亦有其他國家學生）以英語開設的課程，而留學生本身在波蘭醫院實習部分亦需透過翻譯與病人互動等語明確。而被告醫師牙醫師考試審議委員會第 7 次會議，亦邀請原告等派代表到會陳述意見如前述，經審議委員等專家詳細詢問原告等在波蘭修習醫學系課程與實習實際之狀況後，認為從英語國際班實習互動與醫院值夜班情況，認為與國內實習未完全相當等事實，亦有原處分卷不可供閱覽部分第 49~64 頁可證，是本件被告經審慎調查後，為系爭行政契約之第 2、3、4 條規定，亦屬有據；綜上此部分原告違反平等原則之主張云云，並不足採。況且，契約

之關係乃立於當事人自治原則，契約內容未違反法律之強行規定（無效）或公序良俗外，均不應「禁反言」，而本件原告對於被告拒絕報考，不以通常之行政救濟程序，謀求救濟，卻以其他方式，以簽定「系爭行政契約」取得報考資格後，反言被告違反平等原則，有失誠信，委無可取。

（四）原告乙○○等 11 人（即除甲○○、己○○、辛○○、癸○○、子○○5 人以外），雖簽立系爭行政契約然參加本件 98 年醫師考試但未獲及格評定之事實詳如上述。而醫師法施行細則於原告起訴前亦增修第 1 之 1 條至第 1 之 5 條規定亦如前述，是本件醫師法第 2 條「經實習期滿成績及格」之爭執，已有法令明確規定，且原告乙○○亦依照新修正之規定檢附證件報考 99 年 1 月 23 日舉行之 99 年第一次專技高考醫師考試分試考試第一試，並經被告以 98 年 12 月 8 日選專字第 0983302483 號函准予報考；是參照上開行政訴訟法第 6 條規定之法律說明，原告乙○○等 11 人有關報考醫師考試之公法上法律關係未有不明確，而致原告在公法上應醫師考試之之地位有受侵害之危險，更無從藉由原告提起之本件確認之訴除去之，從而此部分原告之訴欠缺權利保護之必要即無確認訴訟之利益，在法律上為無理由，應以判決駁回之。

（五）原告甲○○、己○○、辛○○、癸○○、子○○5 人參加 98 年醫師考試及格，並已分發至各署立醫院實習詳如上述，而本件系爭行政契約第 2、3、4 條規定並無原告所指之違法而不存在詳如上述，是此部分原告訴請確認法律關係不存在云云，亦無理由，應予駁回。

（六）本件應適用之法律及事實理由及本院見解詳如上述，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判斷結果無涉，爰不一一敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 85 條第 1 項前段判決如主文。

中 華 民 國 99 年 5 月 12 日