

中醫醫療機構 負責醫師訓練計畫 之適法性探討

The Legality of “Plan of Instituting Physicians
for the two-year Responsible Physicians
Training of the Chinese Medicine Institution”

陳柏勳 Po-Hsun Chen * 陳俞沛 Yu-Pei Chen **



摘要

「中醫醫療機構負責醫師訓練計畫」為中醫負責醫師之認定訓練年資，但卻因欠缺法規授權，不符合委託行使公權力的要件，由人民團體出具之師資認證與完訓證明皆非行政處分，權益受影響者亦無法定救濟管道，實屬不當。

*英國曼徹斯特大學科學、技術與醫學史研究中心博士生 (Ph.D. Student, Centre for the History of Science, Technology, and Medicine, the University of Manchester, UK.)

**衛生福利部臺南醫院中醫科主任 (Director, Chinese Medicine, Tainan Hospital, Ministry of Health and Welfare)、成功大學醫學院醫學系臨床助理教授 (Assistant Professor, School of Medicine, Cheng Kung University)、成功大學法律系兼任教授 (Adjunct Professor, School of Law, Cheng Kung University)、中國醫藥大學兼任助理教授 (Adjunct Assistant Professor, School of Medicine, China Medical University) (通訊作者)

關鍵詞：中醫師 (Chinese physician)、中醫醫療機構負責醫師訓練計畫 (Plan of Instituting Physicians for the two-year Responsible Physicians Training of the Chinese Medicine Institution)、委託行使公權力 (delegation of powers)

DOI : 10.3966/241553062020100048003



The “Plan of Instituting Physicians for the two-year Responsible Physicians Training of the Chinese Medicine Institution” is recognized as seniority of Chinese physicians. Due to the lack of regulatory authorization, the plan does not meet the essentials of the delegation of powers. Besides, both teacher certification and certificate of completion issued by civil associations are not meet the requirement of administrative sanctions. There are no statutory means for the relief of right to those whose rights are impaired. This situation should be corrected.

壹、前言

中醫師執業型態以診所為主，多數為自行開業，而依據醫療法第18條¹規定，無論中醫、西醫或牙醫醫療機構應置負責醫師1人，而此負責醫師之資格必須在中央主管機關指定之醫院、診所接受2年以上的醫師訓練，因此是否取得擔任負責醫師資格對中醫師影響甚巨。2014年以前，取得中醫師證書後，無論執業登記於任何中醫醫院、診所或醫院中醫部門，均視為指定之訓練醫院、診所²，但自2014年起，取得中醫師證書後若未參加「中醫醫療機構負責醫師訓練計畫」（下稱中醫計畫），即無法取得該資格，不得自行開業，其中執行該計畫所需之指導教師資格認證，以及受訓醫師完訓證明之法律性質皆不明確，卻可對中醫師權益產生極為重大之影響，實施後爭

1 醫療法第18條：「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1項）。前項負責醫師，以在中央主管機關指定之醫院、診所接受二年以上之醫師訓練並取得證明文件者為限（第2項）。」

2 衛生署醫字第8119423號函釋。請參閱張恒鴻、巫漢揆、顏宏融，中醫師畢業後教育，醫療品質雜誌，8卷5期，2014年9月，4頁。

議不斷。本文將從法律面探討中醫計畫及執行該計畫所需之師資認證與完訓證明之法律性質與效力。至於其他如訓練內容是否應包含西醫、是否應開放診所為主要訓練院所、收訓名額是否足夠、代訓中醫師於訓練期間是否應向主管機關申請報備，以及指導教師可自選甚至任意更改教學科別而無認證機制等執行細節之妥適性，與西醫、牙醫畢業後臨床訓練（post-graduated year, PGY）制度之相關問題³，則非本文探討重點，先予敘明。

貳、中醫醫療機構負責醫師訓練計畫之法律性質

衛生福利部（下稱衛福部）為強化中醫醫療機構負責醫師督導功能，培育具有全人醫療能力之中醫師，促進中醫醫療機構健全發展，故推動中醫醫療機構負責醫師訓練計畫⁴。該計畫2014年以前為單純經費補助之給付行政，但2014年以後，則轉變為影響中醫師重大權益之干涉行政行為。本文以下探討其法律性質。

一、法令沿革

為建立中醫師臨床訓練制度，提升中醫師臨床訓練品質，增進我國中醫國際競爭力，主管機關於2009年起推動「中醫醫療機構負責醫師二年醫師訓練」制度⁵，辦理之初原為補助合

3 PGY之法源為專科醫師分科及甄審辦法。將西醫師PGY制度與擔任負責醫師資格連結之法源為醫療法第18條連結醫療法第7條之教學醫院評鑑，再連結PGY；將牙醫師PGY制度與擔任負責醫師資格連結之法源為醫療法第18條連結PGY；將中醫醫療機構負責醫師訓練計畫與擔任負責醫師資格連結之法源僅為醫療法第18條，該計畫並無直接之法源。三者不完全相同，本文只討論中醫師部分。

4 2019年11月1日衛部中字第1081861680號公告中醫醫療機構負責醫師訓練計畫。

5 蘇奕彰，培訓中醫臨床師資計畫，衛生福利部105年度研究計畫成果報告（計畫編號：MOHW105-CMAP-M-114-000106），2016年12

格醫院辦理訓練，屬於經費補助之鼓勵性質，不具強制性，對是否參加訓練之中醫師亦不具任何限制權利之法律效果，應屬行政行為中給付（授益）行政性質，受法律保留原則拘束之程度不若干涉行政嚴格，行政機關享有較大的選擇自由，而較無適法性疑義⁶，非本文討論重點。然2010年9月24日行政院衛生署以衛署醫字第0990263030號公告規定，醫療法第18條第2項，負責醫師為中醫師者：「自2014年1月1日起，為經教學醫院評鑑合格醫院之中醫部門及經本部評定得辦理中醫醫療機構負責醫師訓練計畫之中醫醫院。」應是指2014年1月1日以後開始執業登記受訓者，即受該函釋之限制。且於教學醫院評鑑中規定，醫院之中醫部門必須辦理系爭計畫始得參加，評鑑合格者才能收受訓中醫師⁷，亦即，必須辦理系爭計畫者，其受訓中醫師之年資才被承認為醫療法第18條第2項之訓練年資；但尚未開始執行，行政院衛生署中醫藥委員會卻於2013年7月12日以衛中會醫字第1020008705號函規定「於2013年12月31日前，已由國內、外大學、獨立學院中醫學系畢業，並於2014年12月31日前進入醫療機構接受負責醫師訓練者，得不受衛生署2010年9月24日衛署醫字第0990263030號公告關於中醫醫療機

月，3頁。

- 6 吳庚，行政法之理論與實用，三民，增訂十三版，2015年10月，18-20頁。
- 7 2019年教學醫院評鑑基準（區域醫院、地區醫院適用）第五章實習醫學生及醫師之訓練與成果，第5.8節新進中醫師訓練計畫之重點說明：「1.本節所稱新進中醫師，係指為依醫療法第18條第2項規定，為取得擔任負責醫師資格而接受『中醫醫療機構負責醫師訓練制度』之訓練對象。醫院應提供新進中醫師有系統之臨床訓練計畫與符合資格之臨床教學師資。」、「3.醫院可自行選擇本節免評（not applicable, NA），2017年起若選擇免評或受評卻未通過者，醫院不得再招收新進中醫師，原已收訓者得按原計畫完成訓練、或由該機構安排其轉送至其他合格訓練機構繼續接受訓練。」請參閱衛生福利部，2019年教學醫院評鑑基準（區域醫院、地區醫院適用），31頁，<https://dep.mohw.gov.tw/DOMA/cp-948-47562-106.html>（瀏覽日期：2020年9月16日）。

構負責醫師訓練場所之限制。」不但擅自以下級機關（中醫藥委員會）之函釋更改上級機關（衛生署）之命令，且何以2013年底前畢業，2014年開始執業者可不參加中醫計畫，但2014年底前畢業並開始執業者則須參加中醫計畫，亦未說明理由，其妥當性與適法性皆有疑慮，該函釋應屬違法而無效。至2018年1月15日衛福部更以衛部中字第1071860002號公告直接規定醫療法第18條第2項「負責醫師為中醫師者：經本部核定得辦理中醫醫療機構負責醫師訓練計畫之醫院或診所。」並「回溯」自2018年1月1日生效⁸。因此，2014年以後，中醫計畫已非單純經費補助之鼓勵性質，而是影響中醫師是否可取得擔任負責醫師資格之重大權益，成為具強烈法律效果之行政行為，其法律性質殊值探討。

二、問題爭點

由於2014年後中醫計畫對剛畢業取得證書之中醫師影響極為重大，開始實施後歷經多次內容修訂與爭議，其中最具代表性的爭議莫過於2017年11月11日一群青年中醫師在國家發展委員會架設的公共政策網路參與平臺提案，認為中醫負責醫師計畫訓練制度混亂、訓練容額不足，希望政府建立真正健全的中醫畢業後臨床訓練制度，而衛福部也於2018年1月29日以座談會型式邀請醫院、大學、立委與學生代表共同討論此提案，並於2018年2月13日在公共政策網路參與平臺作出回應，其回應中提到：「西醫醫療機構負責醫師，從1986年起開始須在教學醫院接受2年醫師訓練；牙醫醫療機構負責醫師，從2010年9月24日起，須在本部核定得辦理2年期牙醫師畢業後一般醫學訓練

8 此回溯施行之規定，違反法令不溯既往原則，甚為不當。參閱李惠宗，行政法要義，元照，八版，2020年9月，23頁；蔡佩芬，法學緒論，元照，九版，2019年9月，27-30頁。