

論當代司法對行政監督的管制挑戰： 從全民健康保險藥價不實申報之管制切入*

梁志鳴、張兆恬**

<摘要>

本文以健保藥價不實申報管制為例，探討在管制國家的時代背景，既有行政處分概念在適用時所產生的侷限，以及法院為突破此侷限所採取之策略回應。面對非健保特約當事人之藥商，是否可對健保署將不實申報藥物不納入健保給付範圍之處置提起救濟之問題，行政法院普遍將系爭處置理解為法規命令變更，原則上不對藥商發生效力，但因其法律上對外效力構成**物之行政處分**，而可成為藥商提起救濟之基礎。法院此論理背後，反映國家在治理典範時代廣泛使用行政契約之時代背景。此背景除衝擊以行政處分作為救濟門檻之傳統假定，也衍生與行政契約併行之政府管制行為的法律定性與司法審查問題。面對這些挑戰，我國法院一方面願意逐漸打破既有行政處分與行政命令之形式區分；但另一方面對於政府管制行為實質內容的審查則顯得保

* 本文為臺北醫學大學新聘教師研究補助計畫之研究成果（計畫編號：TMU103-AE1-B36）。本文除感謝兩位匿名審稿委員之精闢意見，讓本文得以補充修正，也承蒙健保署臺北業務組郭垂文專門委員與健保署企劃組詹孟樵協助資料提供，至感謝忱。

** 梁志鳴為臺北醫學大學醫療暨生物科技法律研究所助理教授；美國威斯康辛大學法學博士；通訊作者E-mail：cliang4@tmu.edu.tw；負責本文主要論點之發展與資料整合（貢獻度80%）。

張兆恬為國立交通大學科技法律研究所助理教授；美國賓州大學法學博士；負責藥價核定及調整程序之部份描述、藥價不實申報之刑事責任之分析，以及參與本文第肆部分之論點形成（貢獻度20%）。

• 投稿日：01/09/2017；接受刊登日：09/28/2017。

• 責任校對：許凱翔、辜厚僑、顏良家。

• DOI:10.6199/NTULJ.201806_47(2).0001

守。此運作模式一定程度呼應比較法制對政府管制行為從實質內容審查走向合法性審查的趨勢，此一趨勢除凸顯重新建構授權明確性等傳統概念之必要性，同時也是管制國家時代管制重心前置化的必然後果。面對此時代變遷，行政法學應重新省思司法的角色，尤其思考其是否能對前置化的管制流程發揮怎樣的積極功能。

關鍵字：管制國家、全民健保、健保詐欺、藥價不實申報、行政契約、行政處分、對物處分、司法審查、法律保留、授權明確性

◆目次◆

- 壹、前言：當代司法對行政監督的管制挑戰
- 貳、我國全民健保藥價不實申報之管制架構
 - 一、我國健保藥價調整之程序規範
 - 二、我國藥價不實申報之法律效果
 - 三、小結：藥商——全民健保法律關係的透明人
- 參、我國全民健保藥價不實申報之行政爭訟
 - 一、訂定程序適法性問題：法律保留與授權明確性
 - 二、處置內容適法性問題：廢止授益或裁罰性處分
 - 三、小結：對物處分——行政處分與行政命令之概念折衷
- 肆、回應司法對行政監督的管制挑戰
 - 一、行政處分作為救濟門檻的必要性
 - 二、與行政契約併行之管制行為：其法律定性與司法審查
 - 三、小結：管制重心前置化下的司法角色
- 伍、結語