

大學用書

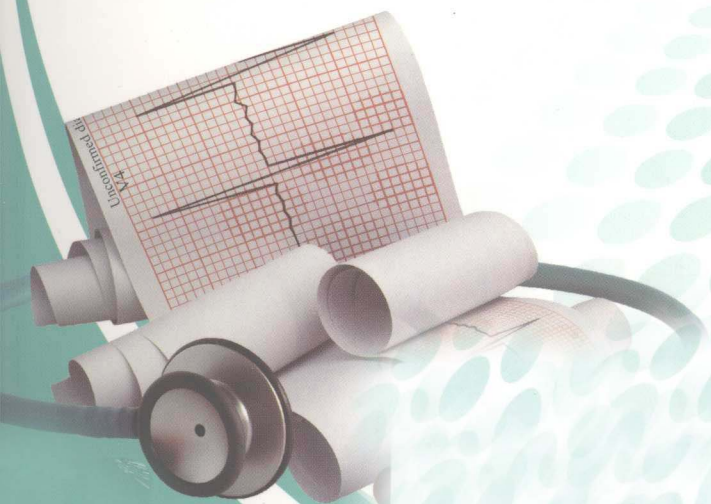
醫事行政法

人力資源管理導向

Practice of Medicine Administrative Law

— Human Resources Management Guidance

◎ 廖又生 著



元照

醫事行政法

人力資源管理導向

廖又生 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

醫事行政法：人力資源管理導向 / 廖又生著。

-- 初版. -- 臺北市：元照，2009.07

面：公分

參考書目：面

ISBN 978-986-6540-85-1（精裝）

1. 醫院行政管理 2. 人事行政 3. 人力資源
管理 4. 醫事法規

412.21

98010994

醫事行政法

——人力資源管理導向

5C109HA

2009年8月 初版第1刷

作 者	廖又生
出 版 者	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 350 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2370-3286
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-6540-85-1

謹以此書獻給

我敬愛的母親

一位喚醒我走回醫事行政法研究的慈祥長者

自序

醫院行政乃淵源於醫療產業，惟學術與實務二者係相輔相成互為推進的動力，醫事行政法固由醫療產業產生，但醫療行政體系的進步與發展，亦有賴於學術的不斷研究探討。本書作者多年講授醫療法規專題研討等相關課程，選擇醫院人力資源管理問題而從行政法的觀點加以研析，其旨趣亦在此。

醫事行政法，是一項新興的行政法各論主題，因而醫事行政在學術園林中，蔚為新植的花卉，邇來我國醫療產業突飛猛進的發展趨勢，各類型醫院、診所與病患互動頻繁，在此交互作用過程中，亟需輔以制度規劃，以恢弘其功能，彰顯其視病猶親的使命，作者寄身杏壇，指導醫務管理研究所研究生有關醫事法律研究論文多篇，教學歷時既久，且兼任醫療機構及相關公會顧問有年，不免略有所知，一本書生情懷撰擬這部專書，針對公立醫院經營人事問題深入解析，只期有裨時用。

二〇〇九年轉任亞東醫務管理系教學研究團隊，感謝徐校長澤志、陳召集人佳萬、魏主任慶國提供良好研究環境，本書之出版內子有形無形勉勵，助益甚多，在此一併致以敬意。最後，願以此書照見法界，護持眾生進而迎接二十一世紀華人世界醫療機構依法行政時代的來臨。

廖又生

謹識於Lawson Mansion

2009年6月28日

作者簡介

廖又生

現 職

亞東技術學院醫務管理學系教授兼系主任

經 歷

台大、陽明、中興、北護、市立教育大學教授

台大、交大、海洋大學博士論文考試委員

台大、政大、陽明、師大、交大、中正、中興、北護、國北師、

市北師碩士論文指導教授兼考試委員

國科會研究著作甲等研究獎

考選部高普特考命題暨閱卷委員

司法官訓練所檢察事務官班講座

台北市政府公訓中心行政法講座

中華郵政公司民法講座

全國教師會投訴委員會委員

教育部中央教師申訴評議委員會委員

教育部專門委員

台北榮民總醫院顧問

高雄榮民總醫院生命倫理委員會委員

東元綜合醫院管理顧問

國軍台中總醫院法律顧問

台灣省護士護理師公會法律顧問

中華民國護士護理師公會聯合會法律顧問

中華民國眼科醫學會顧問

學 歷

國立台灣大學文學碩士

國立交通大學管理碩士

國防管理學院法律碩士

國立台灣大學管理學院商學博士

考 試

普考法院書記官及格

普考民政科及格

高考文書科優等第一名及格

高考一級普通行政科第二名及格

高考一級人事行政科第一名及格

首屆博士級高考一級行政科優等第一名及格

目 錄

自 序

作者簡介

第一章 醫事人事行政導論

第一節	依法行政與醫院經營	1
第二節	醫事行政法主要內涵	4
第三節	醫事人事行政存在的價值.....	12
第四節	醫事人事行政探討的範圍與聚焦	13
第五節	醫事人事行政分析架構與管理流程	16
第六節	醫事行政法的研究方法	18
第七節	醫事人事行政核心概念	20

第二章 內外環境變項：專業理念與社會思潮之變遷

第一節	醫事人員專門職業化之形成.....	25
第二節	醫事人員角色專門化之結果.....	31
第三節	醫事人員與專業科層構形.....	37
第四節	專業法律規範之變遷	43
第五節	小 結	51

第三章 組織系統變項： 公立醫療機構經營體制

第一節	公立醫療機構之性質	53
第二節	我國公立醫療機構體系	57
第三節	公立醫療機構行政任務	62
第四節	公立醫療機構人事法制系統架構	72
第五節	小 結	74

第四章 醫事人力資源羅致機制解析

第一節	中國歷代醫事人員職掌之沿革	77
第二節	當代我國醫事人員職掌之內容	80
第三節	現行醫事人事制度之構建與運轉	92
第四節	功績制在醫事人員甄選之作用	95
第五節	醫事人員甄補法制之應然與實然	105
第六節	外國人及華僑應考醫事人員之問題	116
第七節	小 結	128

第五章 醫事人力資源運用機制解析

第一節	當前醫事人員任用政策	131
第二節	醫事人員進用類型及其程序	135
第三節	醫事人員職務之基本結構	143
第四節	適用醫事人員職務實例分析	145
第五節	小 結	151

第六章 醫事人力資源發展機制解析

第一節	醫事人員陞遷制度之設計.....	153
第二節	醫事人員調任制度與轉任、改任換敘制度.....	157
第三節	醫事人員培訓體制設計.....	160
第四節	醫事人員前程規劃制度之描繪.....	164
第五節	醫事人員延續管理課題.....	166
第六節	小 結.....	170

第七章 醫事人力資源維護機制解析

第一節	醫事人員俸給制度之設計.....	173
第二節	醫事人員福利制度解析.....	178
第三節	醫事人員獎懲機制實作.....	182
第四節	醫事人員懲處與懲戒之比較.....	192
第五節	醫事人員職務保障初探.....	195
第六節	醫事人員紀律管理與正當法律程序.....	201
第七節	小 結.....	216

第八章 醫事人力資源系統與法制結構的關聯性

第一節	醫事人員人事體制的時代歸趨.....	221
第二節	二十一世紀醫事人員的法制基礎整備.....	225
第三節	我國醫事人事行政新興課題.....	227

參考文獻.....	233
-----------	-----

附 錄

一 醫療法	255
二 醫事人員人事條例.....	283
三 醫事人員人事條例施行細則	289

中文索引.....	295
-----------	-----

外文索引.....	303
-----------	-----

表圖目錄

表2-4-1	兩制合一新人事制度	46
表4-2-1	醫事人員職業法律立法概況	90
表4-3-1	醫事人員人事輔助法規	94
表4-4-1	功績制與分制之比較	101
表4-5-1	專門職業及技術人員應考積極資格	107
表4-5-2	正科與特科在公務人員考試法上之意義	110
表4-5-3	考試與檢覈之區異	113
表4-5-4	檢定與檢覈之區異	115
表5-3-1	公立醫療機構醫事人員之級別對照實況	144
表5-4-1	法醫師與職業醫師之比較	150
表7-1-1	醫事人員俸給結構	175
表7-5-1	申訴、再申訴與復審之比較	198
表7-5-2	公務員職務保障與教師職務保障之比較	199
表7-6-1	懲戒罰、行政罰及紀律罰比較	203
表7-6-2	律師懲戒機關與公務員懲戒機關之差異	213
圖1-4-1	探討範圍之意涵	14
圖1-5-1	醫院人力資源管理分析架構梗概	17
圖1-5-2	醫院人力資源管理流程步驟	18
圖2-3-1	兩組並存的醫療機構	40
圖2-4-1	專門職業及技術人員考試之地位	44
圖2-4-2	雙面途徑與專業制度發展	49
圖3-3-1	公立醫療機構在醫療體系上的地位	63
圖3-3-2	全民健康保險之三面關係	67

圖3-3-3	我國公立醫療機構之經營生態	68
圖4-4-1	行政院衛生署組織結構.....	99
圖4-4-2	技術人員任用條例之興廢.....	103
圖5-2-1	公立醫院醫事人員考用程序	136
圖5-2-2	政府行為之方式	138
圖5-3-1	級別制醫事人員在兩制合一中之地位	144
圖6-3-1	組織員工智能衰退現象.....	161
圖6-4-1	公立醫療機構生涯管理系統之型塑.....	165
圖7-3-1	醫事人員工作考核內容.....	184
圖7-3-2	我國醫師懲戒程序	186
圖7-3-3	我國醫師懲戒覆審程序.....	187
圖7-3-4	我國醫師懲戒之司法救濟	188
圖7-3-5	懲戒制度之再審議程序.....	192

第一章

醫事人事行政導論

第一節 依法行政與醫院經營

醫療機構為一典型的保育性營造物（Anstalt），行政法學者亦有譯稱為福利營建機構者¹，無論何種類型醫療機構，皆是行政主體為達成衛生保健目的而長期、固定的提供一般民眾使用之人與物的集合體。它的組成主要有「行政財產」（如院舍建築、財產及基金，醫療法第十四條、第二十五條、第三十二條至第三十九條、第九十二條定有明文），「營造物用物」（如病床、病歷、藥材及醫療儀器等，醫療法第十二條、第六十二條、第六十六條、第六十七條至第七十四條足資參按）與「構成員」（即醫事人員及相關人員等，醫療法第十條、第五十七條、第六十一條、第八十二條可供參據）。申言之，各醫療機構乃為廣義的行政主體之一種，其成立須有設立之意思表示，即法的要件外（醫療法第十四條至第二十條規定），尚須物的要件與人的要件並重，始能遂行其目的，亦方能名副其實的成為一個行政組織體。

人為萬事物主宰，是醫療產業（healthcare industry）中最寶貴的資產，因為人是醫療機構發展的動力，醫療產業經營之成敗，每繫於人事之臧否，要談醫療機構人力資源管理（Human

¹ 城仲模，行政法之基礎理論（臺北：三民，1980年），頁675；翁岳生，行政法與現代法治國家（臺北：國立臺灣大學法學叢書，1989年），頁131以下。

Resources Management, HRM) 就不能不先探討人事行政 (personnel administration) 問題，綜觀臺灣地區現行醫療機構用人趨勢，其中私立醫療機構及醫療法人之從業人員純屬民法上僱傭契約關係外 (民法第四百八十二條以下有規定)，其餘由政府機關、公營事業機構或公立學校所設立之醫療機構，通稱公立醫療機構 (醫療法第三條至第五條規定)，其構成員即醫事人員主要以特別職公務員角色居多，按現行公務人員任用法於民國九十一年一月二十九日修正，該法第三十三條定明：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」申言之，公務人員任用法配合民國八十八年七月十五日制定公布之醫事人員人事條例而修正，並因應技術人員任用條例之廢止，公立醫療機構全面適用醫事人員人事條例辦理改任換敘 (公務人員任用法第三十三條之一規定) 殆為不爭之事實；現今公立醫療機構法定編制內之醫事人員不再是普通職公務員而係依特別法律任用之特別職公務員，職是之故，我國醫療機構醫事人員有為其事業所有人服其勞務之私法上契約關係者²，此可劃歸勞工管理 (labor management) 或僱傭管理 (employment management) 研究的範圍；另有為國家服勤務之公法上法律關係者，茲又以特別職公務員型態表彰之，則應屬於公務員法制 (civil service) 或公共人事行政 (public personnel administration) 要探討的課題，二十一世紀臺灣醫療機構人力資源管理問題，其法律屬性跨越公、私兩法域，而醫事人員主要透過勞工或

² 吳庚、楊建華等，公務員基準法之研究（臺北：行政院研考會，1990年），頁1-11。其實特別職公務員除公務人員任用法第三十二條、第三十三條所列人員外，同法第三十五條第二項另制定有戰地公務人員管理條例，以往曾適用於金門、馬祖等外島，亦屬之。揆諸司法院大法官會議釋字第2二三號、第五二九號及第五三八號解意旨，自民國八十一年十一月七日終止戰地政務之後，金馬地區公務員現今已全部納入普通職公務員任用之範圍。

特別職公務員身分來扮演其構成員的角色，此為醫事行政法亟待探究的問題。

再者，醫療機構無論公、私立，其配置之構成員均為專門職業技術人員（professional members），基於醫事人員專業理念（professionalism）之內在本質，其取才、養才、育才、用才的程序自與普通公務人員、民營企業人員有別，我國各醫療機構任用的門檻要件是從業人員必須預先經過專門職業及技術人員考試法醫事相關類科考試及格並取得中央衛生主機關核發之醫事專門職業證書者，故醫事人員專業證照取得為構成醫療機構人力甄補（recruitment）的前題要件，鑒於醫療科學日新月異、生物科技推陳出新，醫理分工日漸精密，專門職業及技術人員之職業管理法規趨於多樣化（專門職業及技術人員考試法第十七條規定），醫師雖尚堪稱醫療機構的專業核心（professional core），已非醫事人員的唯一主宰者，傳統農業社會中醫療機構高度功能的普化（highly functionally diffuse）現象已不復存在，經由過渡社會的轉折，當代後工業社會中之醫療機構人力資源角色乃出現功能與結構之間明確化現象（highly functionally specific）。簡言之，醫事人員形成一個聚合的概念，從醫師法、藥師法、助產士法、護理人員法等有關執業管理法規陸續頒行，醫療機構人力資源生態產生急遽的變化，醫事人員多元分工的演化攸關醫療產業人事制度的興替，值得醫務管理工作密切留意並妥適預為籌劃，俾求締造醫療機構專才專業、適才適所的用人新境界。

總之，醫事人員為醫院行政革新（administrative reform）的火車頭，臺灣於民國八十四年三月一日開辦全民健康保險（National Health Insurance, NHI）以來，醫療成本（cost）、就醫可近性（access）及醫療品質（quality）三大訴求乃是普世公

認之醫療保健政策的核心議題³，如何樽節花費支出、增進醫院生產力及確保醫療服務利用率居高不下中之品質，將是構成專業化醫事人員工作的一項新挑戰。法諺有云：「更大包括更小」（in the greater sum the less is included），以醫師為首的醫事人員面臨公務員法制的調整、醫事技術的創新、健保實施的衝擊，究應如何「各安其位、各盡所長、各稱其職」，以致力醫院經營，將是提升醫療機構效率與效能的不二法門，蓋中興以人才為本，只要醫療機構之構成員人人有定事，事事有定人，則期能以至少之行政財產及營造物獲致醫療行政主體所欲追尋之目標，為求醫療機構此一行政組織體得人盡其才，事竟其功，怎樣有效利用人力資源（effective use of human resources）以發崛人才，運用人才，獎掖人才及發展人才，實係醫院人力資源管理系統操作的成功關鍵因素（Success Key Factor, SKY）。如眾所知，醫事行政組織法是研究醫療機構地位、權限、編制與員額之內部行政法，茲試以其中之行政編成權及公務員法制的觀點藉資探討醫事人事條例施行之後，有關醫事人員之法律地位問題，庶幾得從「依法經營」（administration according to law）的角度重新檢視醫療機構人事行政有關問題，尤寄望我國醫療機構能經由人力資源管理法制化出發，進而帶動醫療產業全面起飛。

第二節 醫事行政法主要內涵

從自然法思想檢討，生命權應為人類固有的權利，其先於國家而存在，屬於不待形式憲法之規定而自明之原權（Urrecht），通稱自然權（Naturrecht），具有普遍性、永久性，形成憲法中不

³ P. Star, "Health Care Reform and New Economy", Health Affairs 19(6) (2000), pp. 23-32.