全民健康保險違規查處及和解自清程序之探討

原文刊載於當代法律雜誌第21期，
經作者及雜誌社同意轉載



劉玉娟

衛生福利部社會保險司司長
臺灣大學衛生政策與管理研究所碩士



胡峰賓

成功大學法律系教授
臺灣大學法律所博士
法國Aix-Marseille大學法律碩士



石崇良

衛生福利部中央健康保險署署長
臺灣大學健康政策與管理研究所博士

壹、前言

和解契約濫觴於羅馬法之和解制度（transactio）[1]，在古羅馬時期，查士丁尼一世於西元 533 年主持修訂羅馬法著作彙編，即《學說匯纂》（Digesta seu Pandectae），在其第 2 卷即載有和解制度。和解於私法領域上之運用，如 1804 年頒行之法國民法典即有和解規定，現行之法國民法則於第 2044 條設有和解（transaction）[2]，其規定和解係就相關爭議（contestation）為相互讓步（concessions réciproques）之契約，而法院就和解契約僅能進行最低度之審查（controle minimum）。和解亦運用於公法領域，如法國最高行政法院（Le Conseil d' Etat ）於 1887 年就穆朗地區主教案即肯認行政和解之制度[3]，另如 1976 年德國聯邦行政程序法第 55 條之行政和解[4]，或如 1990 年美國行政爭議解決法（Administrative Dispute Resolution Act of 1990），賦予行政機關在行政程序中採和解方式解決行政爭議等[5]，是以由立法例上可知各國普遍將和解制度運用於公法領域。

國內行政和解係依據行政程序法第 136 條規定：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」賦予行政機關得與人民締結行政和解契約，於我國行政和解

---

* 本文為 2023 年 4 月 9 日所舉辦之 2023 年台灣醫法實務論壇（新北場），專題演講文章。

1 See Carmen Lázaro Guillamon,Conflict Resolution by Consensus in Roman Law: Historical Approach to Mediation, 11 JEHL 44 (2020), p44.

2 法國民法第 2044 條 (Article 2044 du Code civil), « La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Ce contrat doit être rédigé par écrit. »

3 法國行政和解制度可參考黃源浩，法國行政和解契約之研究，國立臺灣大學法學論叢，45 卷 1 期，2016 年 3 月，頁 1-82。

4 李建良，臺灣行政契約法的路徑依賴？— 比較行政法方法論的局部反思，2012 行政管制與行政爭訟，2016 年 6 月，頁 9-16。

5 郭介恒，美國行政法法官制度建構及相關問題研究，行政院法規委員會委託研究計畫，2005 年 11 月 30 日，頁 14。

上，已運用於租稅行政、公平交易行政、金融行政等。例如公平交易委員會因市場經濟情況與時俱變，反競爭行為違法事證之調查及蒐集，常因受調查者為跨國事業，而增加處理難度，故求個案事件之有效處理，及爭執迅速解決，以行政和解之方式處理，訂有《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》[6]，行政院金融監督管理委員會就相關爭議得與證券商、期貨商、證券投資信託事業、證券投資顧問事業或會計師和解，其訂有《行政院金融監督管理委員會締結行政和解契約處理原則》[7]。

近年來資訊科技發展迅速，全民健康保險之就醫資料，除作為審核醫療院所申報費用之目的外，中央健康保險署（下稱健保署）亦建置「健康存摺」手機應用程式（APP, Application），與各種相關就醫資料精準分析環境下，讓民眾自身各項就醫、用藥、檢驗檢查、疫苗等各項資料，透過手機即時回饋於民，適逢 COVID 疫情肆虐，該 APP 使用人數已超過一千萬人。然而科技帶來方便同時，民眾由使用 APP 察覺有關不當就醫紀錄之記載，遂提出申訴案件，其申訴案件相當多，須行政調查來確認疑似溢領、虛浮報等疑似不符健保支付規定案件亦隨之逐漸增加。

健保署依據《全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法》第 46 條規定，保險醫事服務機構、負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於保險人或其他機關訪查前，主動向保險人通報有申報不正確或向其他機關坦承等情事，並繳回應扣減（還）之相關費用者，得不適用第 37 條至第 40 條之扣減、停、終約之規定。健保署依據前開規定採以「醫事機構自行清查並繳回不當申報費用（簡稱自清）」機制，由健保署依個案裁量是否免予處分之「和解」，期在有限人力及資源下，除窮盡審查、調查外，如何透過締結行政和解契約來補充及取代單方行政處分與移送司法，對民眾、司法機關、醫療院所與行政機關等之公共利益與經濟程序效益皆可兼顧實踐，更顯需要與重要。

貳、行政法上和解契約之適用範圍

於依法行政原則下，行政機關與人民針對行政法之爭議法律關係締結和解契約，因其案件常與公共利益密切相關，行政機關執行時，應依法律規定職權調查相關事實並適用法規，作出合法、適當之處置，尤其在作出侵益處分時，因涉及人民權益之侵害，除適用法律保留原則、禁止不當聯結原則，亦需依行政程序法第 135 條[8]規定不得締約（和解）之事項，尚非法律所不許，但於具體個案，仍應符合法定

6 中華民國 89 年 10 月 9 日行政院公平交易委員會發布，89 年 10 月 9 日行政院公平交易委員會第 463 次委員會議通過（原名稱：行政院公平交易委員會締結行政和解契約處理原則）。

7 94 年 3 月 16 日行政院金融監督管理委員會訂定發布全文。

8 行政程序法 §135：公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。

要件[9]。依行政事件之性質禁止締結和解契約者，例如關於公務員之薪俸、撫卹、懲戒以及選舉事件等等，原則上不許行政機關和人民締結和解契約，登記證及各種證照之發給亦同[10]。

和解契約乃至雙方當事人與具體事件中，為消除事實或法律關係之不明或不明確，而互相讓步所簽署之契約。換言之，如在事實及法律關係已明確，雙方僅單純對法律應如何使用有所爭議，則不在和解範圍。因此，和解契約係為避免因澄清某不確定性質狀態而做不必要之訴訟為內容之契約，行政和解具有終結行政程序之全部或一部分，與約定創設、變更或消滅實體法律關係，而行政機關仍須受行政程序法所訂一定要件，如契約未於行政程序法規定者，準用民法相關之規定[11]。而一般認為和解契約應具備下列要件始得為之：㈠行政處分所依據之事實或法律關係不明確。㈡須該不明之狀況經行政機關依職權調查，仍不能確定時，始得締結和解契約。㈢締結和解契約符合行政目的，並解決爭執。㈣須雙方當事人互相退讓。所謂和解者，本質上即必須雙方當事人互相退讓妥協，如僅當事人一方向他方全面屈服，即非和解（法務部 99 年 12 月 30 日法律字第 0999055890 號函參照）。另關於讓步，行政機關之讓步，例如：承諾不作成某項行政處分、作成使相對人負擔較輕之行政處分等；關於相對人之讓步，例如：承認有過失或承諾負擔提供其他給付之義務等[12]。

為兼顧行政效能與人民權益，容許行政機關與不抵觸法規規定及已盡職權調查能事之前提下，與人民就尚不能確定事項互相讓步而達成約定，並締結行政契約以代替行政處分。和解契約乃在避免日後漫長煎熬之行政訴訟，非在使行政機關規避或免除本應調查或闡明之法律義務。而雙方締結之和解行政契約如未符合行政程序法第 136 條規定者，則依同法第 142 條第 3 款法律效果為無效。至於機關為避免難以調查不當金額及其事實而耗日費時，是否可以和當事人簽定和解契約。參照最高行政法院 100 年判字第 532 號判決認為「本於行政契約之拘束力及誠信原則，機關及納稅義務人不得再為反於協議結果之主張。」只要符合事實難以調查，法律關係難以釐清，特別是從當事者權利保護法實現公平與正當法律程序（協談作業）觀點，應承認有簽定和解契約容許性[13]。

檢視國內行政和解之實務情形，按稅捐稽徵法第 48 條第 1 項規定，納稅義

9　法務部 **104** 年 **12** 月 **18** 日法律字第 **10403516350** 號函釋，依據行政程序法第 **135**、**136**、**149** 條（**102.05.22**），對於「行政和解契約得否訂定人民拋棄其訴訟權及人民為金錢給付之約款」疑義，意旨：行政和解契約如訂定人民拋棄其訴訟權約款，如就系爭事實不能確定而達成和解部分訂定人民不再爭執約款，似無不可；而約定其應為一定金錢給付，除有依其性質或法規規定不得締約之情形，尚非法所不許，但於具體個案，仍應符合法定要件。

10　張文郁，關於行政和解契約適用之疑義探討，臺灣法學雜誌，第 **338** 期，**2018** 年 **2** 月 **28** 日，頁 **27-48**。

11　行政程序法第 **149** 條規定，行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。

12　法務部 **107** 年 **8** 月 **15** 日法律字第 **10703505390** 號函釋。

13　董保城，行政法新論，元照，初版，**2022** 年 **10** 月，頁 **196-197**。

務人自動向稅捐稽徵機關補報並補繳所漏稅款者，凡屬未經檢舉、未經稅捐稽徵機關或財政部指定之調查人員進行調查之案件，下列之處罰一律免除；其涉及刑事責任者，並得免除其刑。並針對未經檢舉、未經機關人員進行調查之案件，可參考《稅捐稽徵機關稅務案件協談作業要點》，以暢通納稅義務人申訴管道，增進徵納雙方意見溝通，減少爭議，提昇行政績效，供稽徵機關執行參考。

另公平交易行政亦有行政和解之行政規範，依據公平交易法第 35 條規定，違反第 15 條之事業，符合「尚未為主管機關知悉或進行調查前或調查期間，就其所參與之聯合行為，向主管機關提出書面檢舉或陳述具體違法，並檢附事證及協助調查，經主管機關事先同意者，免除或減輕罰鍰處分，並授權訂定《聯合行為違法案件免除或減輕罰鍰實施辦法》規定之適用對象。

參、健保違規自清之實務與現況

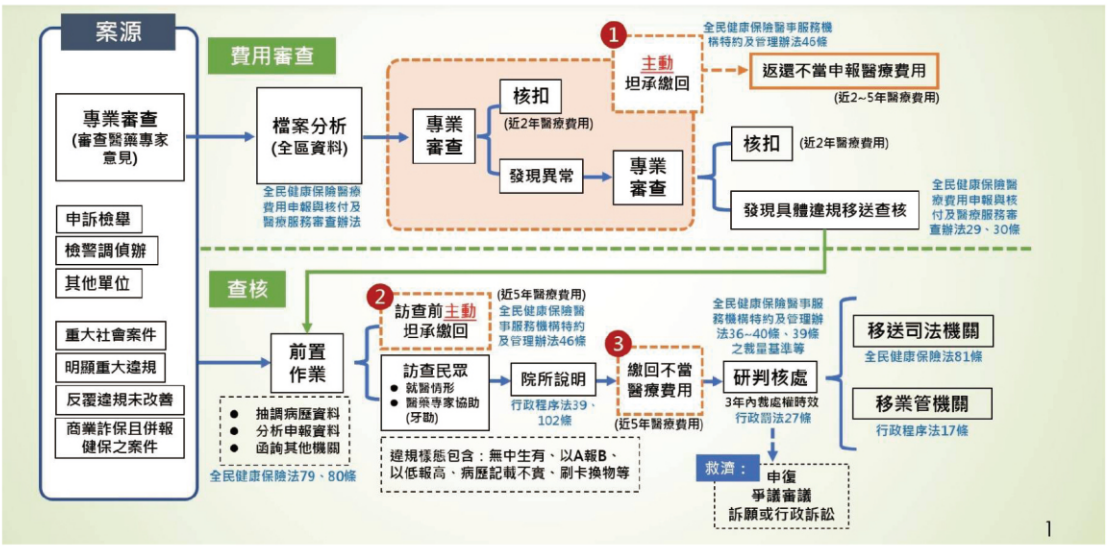
一、《全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法》之規定

對於全民健康保險醫事服務機構之特約與管理，依全民健康保險法第 66 條第 1 項授權訂定《全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法》（下稱特約管理辦法），期對保險醫事服務機構，應依公平、對等、尊重及互信原則下，管理有關申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理等。辦法第 35 條至第 40 條規定有關限期改善、違約記點、扣減 10 倍、停約 1-3 個月、終止合約規定外，並於第 46 條規定，違規者如於保險人或其他機關訪查前，主動向保險人通報有申報不正確或向其他機關坦承等情事，並繳回應扣減（還）之相關費用者，得不適用第 37 條至第 40 條之扣減、停、終約之規定。給予保險醫事服務機構、負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，可於訪查前、主動、談成繳回（自清）費用之和解機會。

有關健保之給付範圍，於全民健康保險法（下稱健保法）第 1 條項明定，保險對象在保險有效期間，發生疾病、傷害、生育事故時，依本法規定給與保險給付，並於第 51 條訂出不列入保險給付範圍項目。另健保署依據行政程序法第 131 條公法請求權規定，經訪查發系所設不當申報者應予追扣 5 年不當費用，又健保法第 81 條規定，以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付、申請核退或申報醫療費用者，處以其領取之保險給付、申請核退或申報之醫療費用 2 倍至 20 倍之罰鍰；其涉及刑責者，移送司法機關辦理；保險醫事服務機構因該事由已領取之醫療費用，得在其申報之應領醫療費用內扣除。

由於保險醫事服務機構當月份之醫療服務案件，應於次月 20 日期申報，故依據保法第 40 條第 1 項授權訂定《全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查

辦法》（下稱醫療費用審查辦法）[14]，規範醫療服務給付項目及支付標準、藥物給付項目及支付標準。辦法第 5 條規定保險醫事服務機構所申報之醫療費用，未有全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法規定應扣減醫療費用 10 倍金額、停止特約、或終止特約者，自保險人受理申報醫療費用案件、申復案件之日起逾 2 年時，保險人不得追扣；第 29 條規定如經實地審查發現有提供醫療服務不當或違規者，保險人應輔導其改善，並依相關規定加強審查、核減費用、依檔案分析不予支付或視需要移送查核；第 30 條規定保險人得就費用申報資料，進行檔案分析，並得依分析結果，予輔導改善，經輔導一定期間未改善者，保險人得採立意抽樣審查、加重審查或全審，必要時得移送查核。明列相關規範要件下之予以 2 年追扣期限，與必要時移送查核之程序作為（**醫療費用異常案件處理流程圖**如下）。



二、自清之執行程序

綜合上述之法規，自清執行程序：

㈠自清開啟：

保險醫事服務機構或行為責任醫事人員主動坦承申報不正確，願意繳回相關醫療費用，經以書面表達並獲主管機關同意達成共識，或於雙方約定期限內至健保署協談。

14　釋字第 533 號：中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政目的，此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件。另釋字第 753 號：健保法第 66 條第 1 項規定，未牴觸法治國之法律授權明確性原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權之意旨尚無違背。

㈡自清年限：

依醫療費用審查辦法，受理申報案件 2 年內，經檔案分析、實地訪查或專業審查發現違規或不當申報者，得輔導及追扣其費用；除前開案件外，如涉及特約管理辦法之違規樣態，健保署（行政機關）依行政程序法第 131 條，對不當申報費用，公法上有 5 年請求權。

㈢自清範圍：

疑有違反健保相關規定 / 違法之情事，院所錯誤或不當申報之健保費用。

㈣自清金額：

依院所坦承不正確申報樣態及自行計算之繳回金額，併同健保署案分析不當或異常申報情占率、審查核減率、同儕值比較、被檢舉個案清理情形等計算金額，經雙方協商後取得共識。

㈤自清效力：

得不適用特管辦法第 37 至 40 條規定（免除健保違規紀錄），相關案件得免除程序、專業審查及行政訪查，避免行政重覆，並經雙方合意，不提請救濟，降低行政成本，達到行政管理目的。

肆、結論與未來

一、現行自清之狀況

健保署與當事人自清和解，著重於輔導與重點管理該醫療機構，以健保署台北區業務組 109 年至 112 年 2 月期間，特約醫事機構因違規而辦理自清繳回當申報所得之和解家次共 4777 家、金額 6 億 782 萬 5,730 點（元）（表 1）。

總額類別	專業審查(點)		自清(點)				查核(元)						總計點數
			費用審查		違規查處		行政追扣		扣減基數金額		罰鍰基數(虛報金額)		
	家次	金額	家次	金額	家次	金額	家次	金額	家次	金額	家次	金額	
醫院總額	125	6,846,836	224	14,364,647	0	0	0	0	0	0	0	0	21,211,483
西醫基層	1,047	10,846,393	60	4,881,793	5	3,673,973	3	85,306	3	10,430	3	54,976	19,552,871
牙醫總額	370	3,223,001	9	47,149	1	103,206	0	0	0	0	0	0	3,373,356
中醫總額	11	77,372	4	1,615,109	1	574,684	4	40,643	1	63,936	0	0	2,371,744
其他部門	0	0	0	0	1	276,330	2	7,612	1	904	3	7,641	292,487
112年1-2月總計	1,553	20,993,602	297	20,908,698	8	4,628,193	9	133,561	5	75,270	6	62,617	46,801,941
111年	8,985	131,404,850	2,036	212,114,138	40	89,843,987	27	1,159,333	20	1,106,781	30	1,885,245	437,514,334
110年	6,664	154,463,259	803	81,109,182	37	44,812,517	16	2,040,114	15	100,420	29	6,467,213	288,992,705
109年	9,822	258,473,849	1,537	122,781,155	19	31,627,860	23	4,615,205	10	484,869	18	1,083,835	419,066,773
109-112迄今總計	27,024	565,335,560	4,673	436,913,173	104	170,912,557	75	7,948,213	50	1,767,340	83	9,498,910	1,192,375,753

註：查核追扣金額包含自清違規查處、行政追扣、扣減基數金額、罰鍰基數(虛報金額)。

二、移送司法偵辦之情形

另以 108 年至 111 年健保臺北區移送司法案件情形，每年約 19 件至 30 件，後因被告繳回犯罪所得獲得緩起訴或緩刑比例亦高。

年度		108 年	109 年	110 年	111 年	小計
函送偵辦件數		19	18	29	30	96
偵查程序	不起訴	5	2	4	0	11
	緩起訴	7	6	13	2	28
	起訴	2	0	0	0	2
	仍在偵查程序中	0	4	4	27	35
審理程序	緩刑	0	0	5	0	5
	有期徒刑	2	2	1	0	5
	仍在審理中	3	4	2	1	10

三、自清之成效

無論係在行政程序中自清繳回，或是移送司法偵查後以繳回方式獲得緩起訴或緩刑，如有不當申報均須繳回，然如於行政程序處分前之自清，確實履行和解契約，對醫療機構而言，自行繳回不當費用，可讓健保費用回歸總額，提升點值，進而提醒正確申報而預防、避免再發生；對行政機關而言，可大幅降低機關之行政處分，兼顧公共利益與行政經濟效益，達到保護國民健康之全民健保法立法精神。對於司法機關，由於刑事不法其涵攝較諸行政不法為嚴格，本於刑事謙抑思想及最後手段性，可避免司法過度耗費偵審資源，提升有效率之行政程序。◆

原文刊載於當代法律雜誌第21期，經作者及雜誌社同意轉載