

司法院新聞稿

司法院大法官於一〇二年七月三十一日舉行之第一四〇八次會議中，就楊岫涓、蔡美秀、陳玲如、林英志、劉泓志等 5 人，分別因藥師法事件或國家賠償事件，認確定終局判決所適用之藥師法第 11 條等規定，否准藥師支援他處調劑工作，又規範內容不明確且不公平，有違反憲法第 5 條、第 7 條及第 23 條之疑義，聲請解釋案(共 8 件)，及臺灣桃園地方法院行政訴訟庭法官錢建榮因審理案件，就藥師法第 11 條規定有違憲疑義聲請解釋案，作成釋字第七一一號解釋【藥師執業處所限制案】。

解釋文

藥師法第十一條規定：「藥師經登記領照執業者，其執業處所應以一處為限。」未就藥師於不違反該條立法目的之情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，設必要合理之例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要之限制，有違憲法第二十三條比例原則，與憲法第十五條保障工作權之意旨相牴觸，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。

改制前之行政院衛生署（現已改制為衛生福利部）中華民國一〇〇年四月一日衛署醫字第一〇〇〇〇〇七二四七號函限制兼具藥師及護理人員資格者，其執業場所應以同一處所為限，違反憲法第二十三條法律保留原則，應自本解釋公布之日起不再援用。

解釋理由書

「本件係因一、楊岫涓等五人分別對附表所示之確定終局判決所適用之藥師法第十一條（下稱系爭規定）及所援用之改制前之行政院衛生署中華民國一〇〇年四月一日衛署醫字第一〇〇〇〇〇七二四七號函（下稱系爭函釋），認有違憲疑義，聲請解釋憲法；二、臺灣桃園地方法院行政訴訟庭法官錢建榮於審理該院一〇一年度簡字第四五號藥事法事件時，對於應適用之系爭規定，依其合理之確信，認有牴觸憲法之疑義，依本院釋字第三七一號、第五七二號、第五九〇號解釋意旨及行政訴訟法第一百七十八條之一規定，聲請解釋。經大法官議決應予受理及將上開各案合併審理，並依司法院大法官審理案件法第十三條第一項通知聲請人及關係機關改制前之行政院衛生署指派代表及訴訟代理人，於一〇二年六月十三日到場，在憲法法庭行言詞辯論，並邀請鑑定人到庭陳述意見。

聲請人楊岫涓等五人主張系爭規定違反比例原則與平等原則，及系爭函釋違反法律保留原則與平等原則，而侵害人民受憲法保障之工作權，其理由略謂：一、系爭規定侵害憲法保障之工作權：聲請人執業之藥局如休息不營業時，欲支援其他藥局工作，卻受限於系爭規定不得為之，已侵害其工作權。二、系爭規定未有例外規定，違反平等原則：其他各類醫事專業人員相關管理法規，與藥師法在性質上同為追求國民健康之公共利益，雖原則上亦限制執業處所以一處為限，但均設有報准制度，可因醫療機構間會診、應邀出診、急救等情形至他處支援之例外規定，系爭規定完全未設有例外規定，明顯違反平等原則。三、系爭規定立法時，目的在落實藥師專任，防止不肖藥師出租借牌外，更兼負管理藥商

之行政目的。惟今日全民健康保險與醫藥分業制度業已建立，配合主管機關就醫事人員執業登錄之管理，系爭規定已有重新檢討修正之必要。四、系爭規定限制藥師執業處所，將導致專任藥師超時工作，醫療機構租借牌照情形更加猖獗，偏遠地區民眾反無法接受專業藥師服務，其欲保障國民用藥安全之目的更難達成。五、藥師人力仍有不足：根據相關學術研究，目前門診藥師人力尚嫌不足，已導致專任藥師超時工作，危害國民健康。六、關於系爭函釋，規定兼具藥師及護士雙重醫事人員資格者，執業登記處所以同一處為限，乃牴觸法律保留原則及平等原則：（一）現行對多重醫事人員限制，既然無法律依據，本無從管制，況現行醫事人員擁有多項專業證照者，均可自由選擇工作（例如醫師兼有律師或會計師證照者），但具有多重醫事資格者卻受到管制，違反憲法保障之平等權。（二）執業處所不限於同一處，僅增加交通成本，對提供的專業服務品質不致造成影響。（三）將多重醫事人員資格之執業處所限於「同一處」，由於各醫事人員申請執業處所都有設備資格上的限制，故只有醫院診所才能同時具備多項醫事人員資格之登記條件，不無獨厚醫院診所之嫌等情。另聲請人錢建榮法官主張系爭規定違反比例原則與平等原則，而侵害人民受憲法保障之工作權，其理由略謂：一、系爭規定對人民職業選擇自由形成客觀限制，侵害憲法第十五條工作權：（一）職業自由為人民充實生活內涵及自我發展人格所必要，不因職業之性質而有差異，均應受憲法第十五條工作權所保障。其內涵包括選擇職業自由與執行職業自由。參照司法院釋字第五八四號解釋意旨，人民對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授

權之命令加以限制。(二)對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。惟不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。(三)系爭規定限制藥師執業處所以一處為限，已非單純對於執行職業自由之限制，而係對於職業選擇自由之客觀限制。則其立法目的須在追求特別重要之公共利益，方能符合憲法第二十三條比例原則之要求。(四)惟系爭規定禁止藥師支援他處，致使需要藥師人力支援之醫療機構，迫於成本考量，藉租用牌照方式來執行業務，反有害於國民健康，無助於公共利益之追求。

二、主管機關對藥事人力之統計，是以「領照人數」為依據，惟「實際執業人數」與「領照人數」有高達一萬兩千七百人之落差，能否遽稱我國藥事人力充足，不無可議之處。

三、系爭規定違反平等原則：(一)平等原則為所有基本權之基礎，國家公權力之行使，必須保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。(二)法規範是否符合平等原則之要求，參照司法院釋字第六九四號解釋意旨，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定，因此差別待遇都必須具備憲法之正當性方可。(三)與藥師同樣在性質上特重維護或促進國民健康之公益要求的其他醫事專業人員，雖原則上限制於一處執業，但法律上均設有報備支援之例外規定，且以我國目

前統計資料可知，醫師與藥師之領證人數約略相當，但醫師登記執業者猶多於藥師甚多，卻許可醫師於例外時可支援他處醫療機構執行業務，顯見對藥師產生更不合理之差別對待，有違平等原則等語。

關係機關改制前之行政院衛生署略稱：一、系爭規定雖侵害人民工作權，但未違反比例原則，仍屬合憲：（一）從立法理由可知，系爭規定係為配合並落實專任藥師駐店(廠)管理(監製)之制度及親自主持藥局業務而設，乃為保障用藥安全，建構整體公共衛生體系，並維護憲法第一百五十七條國民健康權，所採取不得不然之必要措施。（二）醫療業務執行係高密度、持續性、專業性及技術性之行為。是以在維護醫療品質考量下，我國現行醫事人員法規對登記執業處所概以限於一處為原則。（三）藥師業務除執行調劑相關業務外，也負擔管理藥品責任，包括產品管理、監製等，其執業場所也更具多樣性，因此必須專職一處以厚植專業。（四）系爭規定對藥師從事工作地點之職業自由有所限制，惟審酌其立法目的係出於落實藥師專任，達成國民健康權保障之重大公共利益；且限制手段與目的間具有合理關聯，並為保全公共利益之必要手段，對藥師之工作權尚無造成過度之限制，與比例原則無違。二、系爭規定未開放藥師如其他各類醫事人員一般，可支援他處，乃基於保障國民健康之考量：（一）依現行相關法規，醫事人員概以限於一處執業為原則，其目的在確保醫療資源被妥適運用，僅有在人力不足，緊急狀況下才例外准予支援，協助緊急狀況下之病患。（二）由藥師業務內容可知，在藥品儲備管理上，結合執業處所一併採行風險控管措施，有其必要性。（三）系爭規定未比照其他醫事人員法規，開放藥師支援他處執業，乃基於藥品管

理安全上及民眾用藥安全之重大公益考量所採取之必要手段。三、開放藥師支援，將使其真正執業處所無法確定，形成有登錄之名卻無在場之實之流弊，直接造成醫療資源分布不均、人力分布無法掌握之窘境，更增加健保費用核付勾稽等審理作業成本負擔，影響全體國民之健康。四、基於整體醫療資源分配及緊急醫療救護之考量，現行實務對系爭規定已採取合目的性之限縮解釋，彈性准許藥師於下述情形，得例外前往執行業務：（一）藥事人員以執業登錄處所之藥局、醫院或診所名義至護理之家、安養機構提供藥事諮詢服務。（二）基於推廣公共衛生業務及義診服務需求，參與醫療團體義診服務，執行藥品調劑工作。（三）巡迴醫療於山地、離島或於無藥事人員執業之偏遠地區執行藥品調劑工作等。五、藥師人力充足：（一）根據至一〇一年十二月為止統計，我國藥師人力將近四萬五千人，依據改制前之行政院衛生署委託財團法人國家衛生研究院進行之「藥事人力發展評估計畫」，至一〇九年我國藥師人力總需求在三萬五千九百八十六人至三萬六千三百二十一人之間，人力不虞匱乏。（二）禁止藥師支援他處醫療機構或藥局工作，並不影響國民健康或醫療權利，相對而言是透過系爭規定建立藥師專任責任制，更有助其專業服務質量之提升。六、系爭規定並不違反平等原則：憲法平等原則並非絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事務性質之差異而為合理之不同規定。故系爭規定未如其他各類醫事人員，明文許可支援或報備許可，無非期能以此健全完整藥品安全管理機制，使國民享有穩定而安全之藥事服務環境，具有合理性，而無違反平等原則。七、關於系爭函釋的合憲性：（一）

基於專業可以多重、人格不可分之原則，又為維護國民健康及就醫安全、提升醫療專業品質等公益考量，限制兼具多重醫事人員資格者執業登記有其必要性。（二）依現行法制，不論藥師或護士，其法定登記執業處所本即以一處為限，是不論兼具藥師與護士資格者係本於何資格別登記執行業務，本均以一處為限而無例外。（三）藥師兼具其他醫事人員資格者，囿於藥師業務內容之特殊性，同時執業已非妥適，至於其執業處所，由其兼具雙重身分執行業務本應肩負多重權責義務，並適用全部各該身分別之法令規範以觀，法理上本即應適用較嚴格之藥師執業處所限制，以同一處所為限，故不違反法律保留原則等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下：

憲法第十五條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民之職業自由。法律若課予人民一定職業上應遵守之義務，即屬對該自由之限制。法律對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求公共利益，且採行之限制手段確屬必要者，始符合憲法第二十三條比例原則之要求，迭經本院解釋在案（本院釋字第五八四號、第六四九號、第七〇二號解釋參照）。

系爭規定明定：「藥師經登記領照執業者，其執業處所應以一處為限。」限制藥師於登記領照執業後，僅得於一處所執業，核屬對藥師執行職業之方法、地點所為之限制。查系爭規定之立法目的，係為推行藥師專任之政策及防止租借牌照營業之不法情事（立法院公報第六十七卷第八十七期委員會紀錄第三十一頁參照）。且自八十二年一月十八日修正

公布之藥事法第一百零二條規定，推行醫藥分業制度後，藥師係以專門知識技能，核對醫師開立之處方以調配藥劑，並為病人提供正確藥物資訊、諮詢等服務。系爭規定限制藥師執業處所於一處，乃出於確保醫藥管理制度之完善、妥善運用分配整體醫療人力資源，並維護人民用藥安全等公共利益之考量。立法者為此限制，其目的雖屬正當，惟仍不得逾越必要之程度，而對藥師之執行職業自由為過度限制，始符憲法第二十三條之比例原則。

系爭規定將藥師執業處所限於一處，固有助於前揭立法目的之達成。惟藥師依法本得執行各種不同之業務（藥師法第十五條參照），社會對執行不同業務藥師之期待因而有所不同，且因執業場所及其規模之差異而應有彈性有效運用藥師專業知識之可能。又於醫療義診，或於缺乏藥師之偏遠地區或災區，配合巡迴醫療工作及至安養機構提供藥事諮詢服務等活動，由執業之藥師前往支援，並不違反前揭立法目的，實無限制之必要。且參諸現行實務，主管機關於有上揭情形時皆對系爭規定為彈性解釋，有條件允許之。足見就藥師執業處所僅限於一處之規範，設置一定條件之例外確有其必要。系爭規定於藥師不違反前揭立法目的之情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，一律禁止藥師於其他處所執行各種不同之藥事業務，未設必要合理之例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要之限制，有違憲法第二十三條比例原則，而與憲法第十五條保障工作權之意旨相牴觸。相關機關至遲應於本解釋公布之日起一年內，依本解釋意旨檢討修正，屆時未完成修法者，系爭規定失其效力。

按各類醫事人員如何提供醫療服務，具有高度專業及技術之差異性。立法者基於維護醫療品質與保障國民健康之考

量，得針對各類專門醫事人員執業之方法、時間及地點而為不同限制。系爭規定與規範其他醫事人員執業處所之規定雖有不同，惟係立法者衡量藥師與其他醫事人員職業性質之差異及其他相關因素所為之不同規定，尚不生牴觸憲法第七條平等原則之問題。

有關人民之自由權利，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制，迭經本院解釋在案（本院釋字第五八四號、第六五九號解釋參照）。醫事人員如具備多重醫事人員執業資格，關於醫事人員執業資格、方式或執業場所之限制等規範，涉及人民職業自由之限制及維護國民健康之公共利益等重要事項，應由立法機關以法律明定或明確授權行政機關發布命令為補充規定，始符合憲法第二十三條法律保留原則。系爭函釋謂：「四、至於藥師兼具護士雙重醫事人員資格，雖得依各該醫事人員專門職業法律之規定，分別申請執業執照，惟其雙重資格執業場所所以同一處所為限。」惟藥師法並未規定人民同時領有藥師及護理人員證書，其執業場所僅得以同一處所為限。系爭函釋已對人民工作權增加法律所無之限制，與法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，不再援用。

聲請人之一主張臺灣高等法院臺南分院一〇〇年度上國易字第一二號確定終局判決所適用之藥師法第三十七條及醫療機構設置標準第九條之附表（六）關於中醫診所設置標準部分，違反平等原則及法律明確性原則；另一聲請人主張高雄高等行政法院一〇〇年度訴字第六〇六號確定終局判決所適用之護理人員法第八條規定，侵害其工作權等語。核其所陳，均未具體敘明上開規定究有何牴觸憲法之處。是此部分聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第

二款規定不合，依同條第三項規定，應不予受理，併此敘明。

附表

楊岫涓等五人聲請案之確定終局判決

聲請人	確定終局判決	備註
楊岫涓即 祐安藥局	高雄高等行政法院九十九 年度訴字第四八七號判決	聲請日期：100 年 2 月 18 日
楊岫涓	高雄高等行政法院九十九 年度訴字第四八七號判決	聲請日期：100 年 3 月 11 日
楊岫涓	高雄高等行政法院一 0 0 年度訴字第二四三號判決	
楊岫涓	高雄高等行政法院一 0 0 年度訴字第六 0 六號判決	聲請人雖未指明系爭 函釋字號，惟聲請內容 係針對系爭函釋，應認 已實質聲請解釋該函 釋，自應一併納入解釋 範圍。
蔡美秀即 泰元藥局	高雄高等行政法院一 0 0 年度訴字第四二七號判決	
陳玲如即 幸福大藥 局	臺中高等行政法院一 0 0 年度訴字第二二五號判決	
林英志即 麗新健保 大藥局	臺中高等行政法院一 0 0 年度訴字第二二五號判決	
劉泓志	臺灣高等法院臺南分院一 0 0 年度上字上國易字第	

	一二號民事判決	
--	---------	--

該次會議由司法院院長賴大法官浩敏擔任主席，大法官蘇永欽、林錫堯、池啟明、李震山、蔡清遊、黃茂榮、陳敏、葉百修、陳春生、陳新民、陳碧玉、黃璽君、羅昌發、湯德宗出席。會中通過之解釋文、解釋理由書，與黃大法官茂榮、葉大法官百修、陳大法官新民、羅大法官昌發、湯大法官德宗分別提出之協同意見書，蘇大法官永欽提出之一部協同一部不同意見書，陳大法官敏提出，林大法官錫堯、池大法官啟明、蔡大法官清遊、黃大法官璽君加入之部分不同意見書，均經司法院以院令公布。

附（一）黃大法官茂榮提出之協同意見書。

（二）葉大法官百修提出之協同意見書。

（三）陳大法官新民提出之協同意見書。

（四）羅大法官昌發提出之協同意見書。

（五）湯大法官德宗提出之協同意見書。

（六）蘇大法官永欽提出之一部協同一部不同意見書。

（七）陳大法官敏提出，林大法官錫堯、池大法官啟明、蔡大法官清遊、黃大法官璽君加入之部分不同意見書。

(八) 楊岫涓等 5 人及法官錢建榮聲請案之事實摘要。

釋字第711號解釋事實摘要

(一) 藥師楊岫涓、蔡美秀、陳玲如、林英志 4 人各登錄於嘉義縣、台南縣及臺中市等地藥局執行一般藥師業務；嗣分別向登錄所在地衛生局申請支援他處藥局，均因與藥師法第 11 條(下稱系爭規定) 規定不符而遭否准。聲請人不服，提起行政爭訟敗訴確定，乃主張系爭規定及行政院衛生署(現衛生福利部)中華民國 100 年 4 月 1 日衛署醫字第 1000007247 號函違憲，分別聲請解釋。(二) 醫師劉泓志認衛生署不修改系爭規定，卻同意藥師可居家照護及義診，並命健保局編列預算鼓勵之，導致其可領得之醫療給付降低，損其財產權，提起國家賠償訴訟敗訴確定後，乃主張系爭規定內容不明確且不公平而違憲，聲請解釋。(三) 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭法官錢建榮審理該院 101 年度簡字第 45 號違反藥事法案件，依其合理確信認所應適用之系爭規定有違憲疑義，乃依本院釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋意旨及行政訴訟法第 178 條之 1 規定，聲請解釋。大法官就各案先後受理，因所主張違憲之標的相同，乃合併審理。