

上訴案號：304/2005

合議庭裁判書日期：2006 年 6 月 1 日

主題：

國際中醫專業人員水平考試

水平考試證書

國內中醫士

中醫士水平考試成績

中醫士學歷

12 月 31 日第 84/90/M 號法令

澳門中醫師註冊

中醫師資格認可評審委員會

專業意見

認可標準

裁判書內容摘要

一、 中國國家中醫藥考試中心國際中醫專業人員水平考試證明書，作為水平考試證書，祇表明考生達到了某個水平，因此，是否作醫師註冊的依據要由考生所在國家和地區的註冊機構自己決定。

二、 換言之，該種證明書在法律上的證明力亦止於此，故澳門衛生當局仍得尤其根據中醫師資格認可評審委員會的專業意見，決定出示這類證書的當事人是否已具備本澳法例(即 12 月 31 日第 84/90/M 號法令第

6 條第 2 款 e 項)要求的從事中醫師的資格，亦即是否已具備經國家中醫藥管理局核實的相當於國內中醫士水平的學歷（見同一評審委員會就中醫師資格的認可而既定的第三點標準）。

三、 上述認可標準所要求的是相當於國內中醫士水平的學歷，而非相當於國內中醫士的水平。因為單純的水平考試成績與透過有組織和有系統的培訓而取得的學歷是兩回事。

四、 倘當事人未能提出能合理顯示該委員會就其中醫師學歷的認可所作的專業判斷實屬明顯犯錯的有力證據，法院依法不能對這專業判斷作出質疑。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

上訴案第 304/2005 號

上訴人(原審司法上訴人): (甲)

被上訴人(司法上訴所針對的行政機關): 澳門衛生局

案件在原審法院的編號: 司法上訴案第 305/04-ADM 號

一、案情敘述及原審裁決的事實和法律依據

1. 2005 年 7 月 13 日, 行政法院法官對屬行政法訴訟程序的第 305/04-ADM 號司法上訴案作出了如下一審裁決:

「卷宗編號: RCA305/04-ADM

＊

(甲), 詳細身份資料記錄於卷宗內, 就澳門衛生局副局長於二零零二年十一月五日否決其中醫師執業牌照的申請, 向本院提起司法上訴, 要求撤銷有關決定, 理由是該決定的事實和法理依據不足。

*

被訴當局作出答辯，認為應判處上訴理由不成立，因有關決定法理依據充分，對事實方面認定也沒有瑕疵。

*

檢察院也持同一意見。

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

*

根據本卷宗及其附卷之資料，本院認定以下事實：

於於二零零二年九月三日，上訴人(甲)向澳門衛生局提出中醫師執照之申請，並附有以下文件：

- 一、 不從事與中醫師職業松抵觸之聲明書；
- 二、 身體及精神健康證明書；
- 三、 刑事紀錄證明書；
- 四、 澳門居民身份證副本；
- 五、 中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試成績單（達B級中醫專業人員水平）鑑證副本；
- 六、 中國中醫研究院培訓中心發出的高級中醫進修班（為期一年）結業證書中英文本鑑證副本各一；
- 七、 中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試（達B級標準）證書鑑證副本。
- 八、 澳門中醫學校發出的中醫全科（為期三年）畢業證書鑑證副本。

於二零零二年十月三十日，中醫師資格認可評審委員會經審議上訴人所提交的資料後，一致認為上訴人不符合中醫師資格認可評審基準之要求，因而不具備五月十八日第二零/九八/M 號法令修定的十二月三十一日第八四/九零/M 號法令第六條之規定資格。同日，經中醫執業牌照委員會審議後，對有關申請不予批准。

於二零零二年十一月五日，澳門衛生局副局長依據該局局長於十二月三日第 9/SS/01 號批示所授予的職權，否決上訴人的中醫師執業牌照之申請，理由是中醫師資格認可評審委員會認為上訴人所呈交之證書，未符合中醫師認可評審基準的要求，不具備從事中醫師職業所要求的資格。

上訴人透過衛生局於二零零二年十一月七日發出的第 725/UTLAP/02 號公函獲悉有關決定。

於二零零二年十一月十八日，上訴人就其申請不獲批准提出訴願。

於二零零三年一月十七日，衛生局透過第 042/UTLAP/03 號公函，要求國家中醫藥管理局協助提供以下資料：

- 一、 查核上訴人及有關人士所持的中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試證書是否屬實；
- 二、 持有國際中醫專業人員水平考試證書 A 級的人士，是否相當於國內的中醫師水平，持有國際中醫專業人員水平考試證書 B 級的人士，是否相當於國內的中醫士水平，兩者又是否符合本澳中醫師資格認可評審基準第三點之要求；
- 三、 據訴願人聲稱，他們是透過中國中醫研究院推薦參加國際中醫專業人員水平考試。若屬實的話，日後也不排除更多持有國際中醫專業人員水平考試證書的人士申請中醫師執照，因此，欲了解中國國家中醫藥考試中心是否接納本澳居民參加國際中醫專業人員水平考試。

於二零零三年三月十日，國家中醫藥管理局回覆如下：

『.....1. 來函涉及六位澳門居民所持水平證書均屬實，但六位當時無一人以澳門藉名義報考。另據初步核查，到目前為止，澳門特區僅此六位人士參加過水平考試。

2. 作為水平考試證書，只表明考生達到了某個水平，是否作醫師註冊的依據要由考生所在國家和地區的註冊機構自己決定。

3. 中國國家中醫藥考試中心(現改為認證中心)九七年以後不再接受香港特區的考生參考，九九年以後不再接受澳門特區的考生參考。...』

澳門衛生局副局長參照國家中醫藥管理局的意見、中醫師資格認可評審委員會及私人醫務活動牌照技術委員會（中醫範疇）的審議結果，以及醫務活動牌照科第 033/UTLAP/03 號報告書闡述的理由，於二零零三年四月二十五日作出批示，駁回上訴人的訴願。

澳門衛生局透過第 389/UTLAP/03 號公函通知上訴人有關決定。

上訴人於二零零二年十一月二十七日向本院申請司法援助。

*

本院現就有關問題作出審理。

中醫是我國傳統醫學，有着悠久的歷史，可以說與中華文化同齡。

由於澳門的主要人口為中國人，因此，中醫在澳門醫療系統中也佔一重要席位。

但基於歷史原因，澳門直至一九九零年才出現規範從事中醫職業的法律。

根據經二零/九八/M 號法令修改的第八四/九零/M 號法令第六條第二款 e) 項的規定，中醫師須具有經認可而得從事職業之適當知識及培訓。

為此，同一法令第六條第七款設立了一評審委員會，負責審議上述資格之認可程序，由下列人士組成：

- a) 澳門衛生司司長指定之一名中醫師，該中醫師為依法成立之代表中醫師之團體之成員，並由其主持委員會；
- b) 每一依法成立之代表中醫師之團體指定之一名代表。

然而，上述法令並沒有制定具體的中醫師資格認可標準，留待有關評審委員會自行作出規範。

事實上，為了客觀公正地履行其職責，中醫師資格評審委員會制定了若干標準，其中三項如下：

- 一、 被國家官方認可為中醫學歷教育場所的中醫課程畢業證書(全日制三年或以上)；
- 二、 被國家官方認可為中醫學歷教育場所的中醫課程畢業證書(函授五年制)；
- 三、 經國家中醫藥管理局核實，學歷相當於國內中醫士水平。

考慮到從事中醫師這一職業關連公共醫療安全和公眾健康等的重大法益，本院認為有關評審委員會所制定的資格認可標準並不苛刻，相反，而是必要和恰當的，符合第八四/九零/M 號法令第六條第二款 e) 項所指的『從事職業之適當知識及培訓』的法律概念。

在本個案中，上訴人共接受了兩項培訓。基礎培訓是在澳門中醫學校完成的，另一次培訓是參加為期一年（自二零零一年三月二日至二零零二年三月二日）的高級中醫進修班。

教育暨青年局之第 246/DPE/DEE/2000 號報告及建議書（詳見卷宗第一百一十八頁至一百二十頁）清楚表明，澳門中醫學校的性質為：

- 一、 澳門中醫學校是非高等教育機構，其學員獲得的證書不可被視為高等學學歷；
- 二、 該學校曾經因缺乏基本的衛生條件而被勒令停止教學活動；

三、該校持牌人(乙)的中醫師資格於一九八二年年末被暫時沒收而且之後再沒有獲得接納。

雖然畢業證書內註明澳門中醫學校的學制是三年，但該院校並非高等院校，其所發出的證書也不被澳門政府認可為高等學歷，且上訴人也沒有提供該課程的教學大綱、培訓計劃、評核方式、學習科目或相關的成績單。基於此，澳門中醫學校的畢業證書不足以證明上訴人接受過適當的培訓。

至於上訴人所取得的由中國國家中醫藥考試中心所舉行的『國際中醫專業人員水平考試』B級證書，根據國家中醫藥管理局的回覆，只是知識水平證明，而非學歷或專業資格證明。

即使在中國內地，單憑上述B級水平證明書，相信也不能取得中醫士的資格。

依照中國國家中醫藥管理局制定的中醫師、士管理辦法（試行）第六條的規定，取得中醫士資格須：

- 一、獲得中等中醫學校或衛生學校中醫各專業畢業證書，並在醫療衛生單位從事中醫醫療、教學、科研工作期滿一年，經考核合格者。
- 二、獲得省、自治區、直轄市教育部門批准或備案的國家承認學歷的中醫成人中等教育各專業畢業證書，並在醫療衛生單位從事中醫醫療、教學、科研工作期滿一年，經考校合格者。
- 三、獲得國家統一組織的中醫中等自學考試各專業畢業證書，並在醫療衛生單位從事中醫醫療、教學、科研工作期滿一年，經考校合格者。
- 四、獲得省、自治區、直轄市統一組織的中醫士資格考試合格證書者。
- 五、本辦法頒發之前，在技術職務評聘中，按國家有關規定考試、考核、審批，已獲得中醫士技術職務資格者。

從而可見，上訴人並不具備認可中醫師的資格，因此，被訴行為並沒有任何事實前提或適用法律的錯誤。

*

綜合所述，判處上訴人的上訴理由不成立，並維持被訴行為的有效性。

訴訟費用由上訴人承擔，並需付 4UC 的司法費。

委任律師費用訂為澳門幣一千五百元，由終審法院院長辦公室支付。

考慮到上訴人的經濟能力不足，現根據八月一日第四一/九四/M 號法令的有關規定，給予其免除繳付訴訟費用之司法援助。

.....」（見載於案件卷宗第125至127頁背幅的裁判書原文）。

2. 上述司法上訴人不服，現透過其法援律師向本中級法院提出上訴，並在其現載於案件卷宗第 132 至 141 頁的上訴理由闡述書中，請求本院廢止原審判決，撤銷被訴行政行為，其所持理由總結如下：

「結論

36. 中醫乃中國傳統醫學，源遠流長，其治病獨特之處，與西醫各有千秋，一般認為西醫治療急症比較突出，特別是施行外科手術。中醫對慢性病，尤其針對病人體質、固本培元上，有不可抹殺的療效。
37. 基於歷史原因，澳門直至 1990 年才出現規範從事中醫職業的法律，即第 84/90/M 號法令，後來被第 20/98/M 號法令修改；然而，該兩條法令並沒有制定具體的中醫師資格認可標準，留待有關評審委員會自行作出規範。
38. 在 2000 年 4 月份，負責衛生醫療、文化及旅遊等範疇的社會文化司司長崔世安到訪北京，以官式拜訪衛生部及國家中醫藥管理局，就中醫師學歷問題雙方交換意見，得到該局的大力支持和協助，並將有關人士的學歷提交予該局負責核實。經聽取和結合國家中醫藥管理局的意見後，行政當局根據現行中醫發牌制度，由各個中醫團體代表組成的中醫師資格認可委員會負責有關研究和制定評審規準工作，並得到共識，解決有關問題。（見澳門日報 2000 年 9 月 4 日）

39. 為了取得中醫師資格，評審委員會制定了三個基準，任何澳門居民只要符合其中一個標準，則可以申請成為澳門認可的中醫師，繼而從事中醫藥活動。
40. 三個基準分別是：1)被國家認可為中醫學歷教育場的中醫課程畢業證書(全日三年或以上);2)被國家認可為中醫學歷教育場的中醫課程畢業證書(函授五年制);3)經國家中醫藥管局核實，學歷相當於國內中醫士水平。
41. 從已證實的事實中得知，於2002年9月03日，上訴人向澳門衛生局提出中醫師執照的申請，並附有以下文件：
- 一、 不從事與中醫師職業相抵觸之聲明書；
 - 二、 身體及精神健康證明書；
 - 三、 刑事紀錄證明書；
 - 四、 澳門居民身份證副本；
 - 五、 中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試成績單(達B級中醫專業人員水平)鑑證副本
 - 六、 中國中醫研究院培訓中心發出的高級中醫進修班(為期一年)結業證書中英文本鑑證副本；
 - 七、 中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試(達B標準)證書鑑證副本；
 - 八、 澳門中醫學校發出的中醫全科(為期三年)畢業證書副本。
42. 於2003年3月10日，國家中醫藥管理局致函澳門衛生局，證實上訴人所持有的中國國家中醫藥考試中心發出的國際中醫專業人員水平考試證明書屬實，故根據澳門民法典第358條和365條之規，該水平考試證明書在澳門具有完全證明力。
43. 被上訴的裁判在沒有深入研究該證書表達的中醫專業水平，貿然斷定：即使在中國內地，單憑上述B級水平證明書，相信也不能取得中醫士的資格。

44. 然而，這一認知與事實不符，因為經詳細檢查該證書的鑑證本後，可以發現在它的左下角有兩行細字，其中一行寫道：B 級：相當予中醫士水平；另一行細字寫道：本考試經中華人民共和國國家中醫藥管理(89)國家教字第 74 號文件批准實施。
45. 由此得知，上訴人通過了中國國家中醫藥考試中心舉辦的國際中醫專業人員水平考試，成績達 B 標準，學歷相當於國內中醫士水平，且經國家中醫藥管局核實。
46. 故此，上訴人認為他符合了其中一個中醫師資格認可基準，應該得到批准在澳門從事中醫活動。
47. 反之，當被上訴的裁判認為上訴人取得的國際中醫專業人員水平考試B級水平不等於國內中醫士水平時，便陷入事實認定錯誤。
.....」（見載於案件卷宗第139至141頁的原文）。

3. 就(甲)的是次二審上訴，原審司法上訴所針對的行政機關澳門衛生局的訴訟代表行使對上訴作出答覆的權利，在其答覆狀內請求維持原判，理由總結如下：

- 「1.
2. 提供衛生護理服務為一項具公共利益的業務，牽涉市民的生命與健康的安全。
3. 按照第 84/90/M 號法令的規定，欲從事受該所法令規範的活動的人士，必須符合有關條件，才會獲得發牌。
4. 中醫師的職業亦是第 84/90/M 號法令的涵蓋範圍，按該法令第六條第二款 e 項規定，須具有按照同條第七條之規定組成之委員會認可而得從事職業的適當培訓。

5. 第 84/90/M 號法令第七條 b 項規定，為從事中醫師職業所需之培訓，資格證明透過由同一法規第六條第七款所指委員會發出的書面認可聲明為之。
6. 經 20/98/M 號法令修改的第 84/90/M 號法令當中沒有訂出具體的中醫師資格認可標準，留待有關資格認可委員會自行作出規範，該資格認可委員會有權限制定相關認可評審基準。
7. 中醫師資格認可委員會定出了有關基準(見本陳述書第 12 點)，並曾在多份報張中刊登，申請者必須符合其中一項基準，方可從事中醫師職業。
8. 自有關基準制定後，委員會一視同仁地以此基準審批申請中醫師執業資格認可的每宗個案。
9. 從事提供衛生護理的職業的資格要求是必須嚴格的，不可以是寬鬆的，法例所要求的是最起碼的條件，因屬公共利益的活動，涉及市民的生命與健康，行政當局在此擔當監管的重要角色，以維護公共利益。當然，訂立要求時，要考慮是否適度和恰當。
10. 正如被上訴所針對的行政法院的判決所說，“考慮到從事中醫師這一職業關係公共醫療安全和公眾健康的重大法益，本院認為有關評審委員會所制定的資格認可標準並不苛刻，相反，而是必要和恰當的，符合第八四/九零/M 號法令第六條第二款 e) 項所指的『從事職業之適當知識及培訓』的法律概念”。
11. 中國國家中醫藥管理局二零零三年三月十日的回覆中清楚指出，由中國國家中醫藥考試中心舉行的國際中醫專業人員水平考試證書“作為水平考試證書，只表明考生達到某個水平”，因此，並非學歷或專業資格證明。(參看供調查用的卷宗第 41 頁)
12. 按照國際中醫專業人員水平考試辦法(試行)的宗旨，就是“通過對中醫從業人員的理論及臨床診斷治療技能的測試，客觀鑑定其業務水平，以保證醫療質量，促進中醫學術水平不斷提高”。(參看上訴人的陳述書的文件

二)。

13. 可見，按該辦法的規定而發出的考試證書，只是證明知識水平，而不是學歷或專業資格證明，不是第 84/90/M 號法令第六條第二款 e 項所要求的**適當培訓**。基準第三點所要求的是經國家中醫藥管理局核實的相當於國內中醫士水平的**學歷**，即適當培訓。
14. 雖然在證書的左下角指出：“B 級:相當於中醫士水平”；“本考試經中華人民共和國國家中醫藥管理局(89)國家教字第 74 號批文批准實施”。
15. 然而，這不代表該中國國家中醫藥考試中心舉辦的考試是委員會所定的基準所指的。
16. 事實上，在中醫師發牌的實踐上，衛生局在必要時是會將申請人的學歷證明，即申請人的課程證書，送交國家中醫藥管理局以核實有關學歷。
17. 有關基準所要求的一貫是**學歷**，基準第三點要求的是，經國家中醫藥管理局核實的相當於國內中醫士水平的**學歷**。
18. 單純的水平考試與透過有組織及有系統的培訓而取得的學歷是兩回事。
19. 委員會制定的基準所要求的是學歷，必然地包括一系列有組織及有系統的學習，而不是單純一個證明水平的考試。
20. 上訴人持有的國際中醫專業人員水平 B 級水平證書根本不符合基準第三點的要求。
21. 因此，上訴人在其陳述書中第 14 點所述的，認為自己符合了其中一個中醫師資格的認可基準：“經國家中醫藥管理局核實，學歷相當於國內中醫士水平”（即基準第三點）是不成立的。
22. 上訴人接受了兩項培訓，其中一項是在澳門中醫學校完成的中醫課程，另一為高級中醫進修班(二零零一年三月二日至二零零二年三月二日)。至於上訴人在澳門中醫學校完成的中醫課程，正如被上訴所針對的判決中亦提到，“雖然畢業證書內註明澳門中醫學校的學制是三年制，但該院校並非

高等院校，其所發出的證書也不被澳門政府認可為高等學歷，且上訴人也沒有提供該課程的教學大綱、培訓計劃、評核方式、學習科目或相關的成績單。基於此，澳門中醫學校的畢業證書不足以證明上訴人接受過適當的培訓”。毫無疑問，亦不符合其餘基準，上訴人並不具備認可中醫師的資格。

23. 因此，被訴的行政行為並沒有任何事實前提或適用法律的錯誤。

24. 上訴所針對的判決並沒有事實認定的錯誤。」（見載於案件卷宗第159至163頁的原文）。

4. 案件卷宗被上呈予本中級法院後，駐本審級的尊敬的檢察官依法對之作出了檢閱，並在其載於卷宗第 233 至 237 頁的葡文法律意見書中，認為上訴理由應被裁定為不成立。

5. 隨後，本院依法組成合議庭，並業已對卷宗的所有文件材料作出了審視。現須於下文具體對本上訴案作出決定。

二、 本上訴裁判書的判決依據說明

首先，須指出：上訴法院祇解決上訴人在其上訴理由闡述書的總結部份所具體提出和框劃的問題（此一見解已尤其載於本中級法院第 1220 號案 2000 年 1 月 27 日裁判書內），以及即使在行政法範疇的上

訴案中，亦得適用 JOSÉ ALBERTO DOS REIS 教授在其 *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984 (民事訴訟法典註釋，第五冊(再版)，葡萄牙科英布拉出版社，1984 年) 一書中第 143 頁所闡述的如右學說：當訴訟當事人向法院提出某一問題時，必在每一處借助多種理由或理據以支持其觀點的有效性；對法院而言，所須做的是要對所提出的問題作出決定；法院並無責任去審議當事人賴以支持其請求的所有理據或理由(此一見解已尤其載於本中級法院第 127/2000 號案 2000 年 9 月 21 日裁判書內，當然同一見解並不妨礙上訴法院在認為適宜時，就上訴人在其理由闡述書總結部份所主張的任何理由發表意見的可能性)。

如此，本上訴案所要處理的核心問題是：司法上訴人(甲)當初向衛生局提交的中國國家中醫藥考試中心國際中醫專業人員水平考試證書是否足已證明其已具備在澳門從事中醫師所要求的學歷？

就這核心問題，本院經審視本案的所有相關文件和原審法院在其裁決書中所述及的事實，並考慮到當中所指的相關法律規定，認為上述證書祇證明了(甲)於 2002 年 5 月參加中國國家中醫藥考試中心舉行的國際中醫專業人員水平考試，成績達到 B 級標準，亦即相當於中醫士水平。(在此值得一提的是，由於他是在 1999 年以後赴考，故根據國家中醫藥管理局 2003 年 3 月 10 日回覆衛生局查詢的信函內容，其肯定不能亦不是以澳門特別行政區考生的身份應考。)

原因是：國家中醫藥管理局回函的第 2 點已清楚表明，作為水平考試證書，祇表明考生達到了某個水平，是否作醫師註冊的依據要由考生所在國家和地區的註冊機構自己決定。

換言之，該證明書在法律上的證明力亦止於此，故本地衛生當局

仍得尤其根據中醫師資格認可評審委員會的專業意見，決定(甲)是否已具備本澳法例(即 12 月 31 日第 84/90/M 號法令第 6 條第 2 款 e 項)要求的從事中醫師的資格，亦即對其人的具體情況而言，是否已具備經國家中醫藥管理局核實的相當於國內中醫士水平的學歷（見同一評審委員會就中醫師資格的認可而既定的第三點標準）。

這樣，並基於上訴人未能在本案提出能合理顯示該委員會是次專業判斷實屬明顯犯錯的有力證據，本院依法不能對這專業判斷作出質疑。

事實上，上述認可標準所要求的是相當於國內中醫士水平的學歷，而非相當於國內中醫士的水平。理由很簡單，一如澳門衛生當局所指，單純的水平考試成績與透過有組織和有系統的培訓而取得的學歷是兩回事。

據此，被訴的行政決定實無任何違法之處，本院得裁定本二審上訴的理由完全不成立，進而維持載於原審判決書內有關裁定司法上訴理由不成立的司法決定。

三、 判決

基上所述，本合議庭裁定(甲)的二審上訴理由不成立，因而維持行政法院的原審決定。

上訴人須負責本上訴的訴訟費，當中包括兩個訴訟費用計算單位

的司法費(見《法院訴訟費用制度》第 89 條第 2 款的規定)。(然而，上訴人因受惠於原審法院的法援決定，故在恢復足夠經濟能力之前，仍獲暫免繳付本案訴訟費)。

另本院把代表上訴人提出本二審上訴的法援律師的報酬定為壹千伍百圓澳門幣，由終審法院院長辦公室墊支。

命令將本裁判書亦通知予上訴人本人和被訴行政機關知悉(通知信內須附同本裁判書和原審裁判書的影印本)。

澳門，2006 年 6 月 1 日。

裁判書製作法官 陳廣勝

第一助審法官 José Maria Dias Azedo (司徒民正)

第二助審法官 賴健雄

出席是次評議會的助理檢察長 宋敏莉