

# 對目前諮商心理師實習辦法與實習契約之省思：由行政程序法與民法之法律位階觀之

吳肇元（國立東華大學學務處諮商輔導組專案輔導員）  
蕭文（國立暨南國際大學輔導與諮商研究所教授）

## 壹、前言

國內的諮商輔導專業，在過去一向都是以校園內學生的輔導為主，一直到民國90年，在一群專業人士的努力奔走下，藉由《心理師法》的通過，終於邁向專業證照以及法制化的新時代。其中「諮商心理師」的立法過程，有賴於中國輔導學會長期推廣諮商輔導專業的努力，終於促使「諮商心理師」於《心理師法》立法，並於民國90年11月21日由總統公佈實施。依據《心理師法》有關諮商心理師之應考資格規定，除要求需完成修習相關課程共21學分外，更須學習諮商心理實習課程。有鑑於此，為規範諮商心理師實習課程之完整性與專業性，中國輔導學會乃據此訂定《諮商心理實習課程辦法》，以為各相關系所符合實習條件學生之實習課程內容依據。前述辦法之制定與實施，雖已成為目前各實習機構暨全年實習諮商心理師在訂定實習契約內容之依據，然其「適法性」如何，並未引起公眾之討論。

依據民國90年1月1日政府公佈施行之《行政程序法》規定，凡是行政機關為任何行政行為，皆須受到《行政程序法》之規範，故在《行政程序法》與

《心理師法》相繼施行之同時，便不能不考慮在依據行政程序法的精神之下，中國輔導學會是否具備行政機關之資格？乃至於是否能依法訂定《諮商心理實習課程辦法》？由於本辦法牽涉到對全年實習諮商心理師實習課程之主觀規定，及參加應考國家考試之資格，便不得不對此項問題做審慎之思辯。質言之，本文之目的即在探討中國輔導學會是否具公權力委託之適法性？是否可以藉此訂定《諮商心理實習課程辦法》？此外，本文同時要指出，關於諮商心理師全年實習，在實習期間所簽訂的實習契約，其法律地位之重要性，因為此契約乃實習諮商心理師之權利義務保障，若不慎則可能造成實習諮商心理師的權利受到損害，亦將一併提出筆者的疑慮。

## 貳、心理師暨相關法條簡介

依據《心理師法》第1條之規定：「中華民國國民經臨床心理師考試及格並依本法領有臨床心理師證書者，得充臨床心理師。中華民國國民經諮商心理師考試及格並依本法領有諮商心理師證書者，得充諮商心理師。本法所稱之心理師，指前二項之臨床心理師及諮商心理師。」故可看出《心理師法》所規定之

心理師包含臨床心理師與諮商心理師兩種。本文將僅就諮商心理師部分作深入探討。

《心理師法》第2條第2項之規定：「公立或立案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院諮商心理所、系、組或相關心理研究所主修諮商心理，並經實習至少一年成績及格，得有碩士以上學位者，得應諮商心理師考試。」可知諮商心理師考試之應考資格至少需碩士畢業，並且完成一年實習，始得報考專技高考諮商心理師考試。

《心理師法》第3條接著規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」奠定了心理師之職業身分乃為衛生主管機關所管轄之醫事人員。

## 參、行政程序法暨法律授權原則介紹

《行政程序法》，乃規定國家之行政機關所為之各種行政行為之基本的準則法律，用來保障人民權利，此並可由該法第1條之規定觀之：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」

又所謂行政程序，依該法第2條第1項：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」

而不論為何種行政程序，皆須遵守

行政程序法內所規定的各項原理原則，包括有依法行政原則、明確性原則、平等原則、比例原則等等。

依據《行政程序法》第150條第1項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」故法規命令之性質係屬於「委任命令」或「委任立法」。又依同法第150條第2項：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」此即為法規命令之法律授權原則。

然而在《行政程序法》施行前，行政機關經常容易忽略此一重要的原則，未經授權即擅自訂定各種法規命令，而《行政程序法》施行後，職權命令之合法性受到重視，若欠缺法律授權者，依據《行政程序法》第158條第1項第1及第2款之規定：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一 抵觸憲法、法律或上級機關之命令者。二 無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。」復依據同法第174條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」再次宣告了法律授權之重要性。

法律授權的實際案例，可在《心理師法》中的條文中找到，例如《心理師法》第7條第2項就規定：「第一項申請執業登記之資格、條件、應檢附文件、執業執照發給、補發、換發及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

以及第8條第2項規定：「前項心理師接受繼續教育之課程內容、積分、實施方式、完成繼續教育證明文件、執業執照更新及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」於是中央主管機關，也就是行政院衛生署，即依據以上兩項法條所明文規定之法律授權，制定了《心理師執業登記及繼續教育辦法》，並於民國92年3月19日發布實施，此即為法律授權原則之具體實例。另一項具體實例在《心理師法》第20條第5項之規定：「心理治療所及心理諮商所之設置標準，由中央主管機關定之。」同樣的主管機關衛生署，亦據此訂定《心理治療所設置標準》與《心理諮商所設置標準》，並於民國93年4月2日發布實施，亦是法律授權的實際案例。

## 肆、行政程序法與中國輔導學會之關係

所有的行政機關在為行政程序之行為時，皆須受到《行政程序法》的規範，而所謂的行政機關，可由該法第2條第2項與第3項的規定得知：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

又依《行政程序法》第16條第1項：「行政機關得依法規將權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」第2項：「前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」以上所定義的即屬「委託行使公權力」，亦即：國家等行政主體將公權力交由人民

行使之情形。如：交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第10條第2項明訂，車輛之定期檢驗，由公路監理機關依道路交通安全規則之規定自行或委託汽車代檢驗商辦理。

同時依據《行政程序法》第2條第3項：「受委託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」亦即經授權行使國家高權的私人，功能上已納入行政之一環，於外部關係上得獨立以自己名義執行公行政行為。在此受託範圍內具有行政主體的地位，且於以獨立名義對外行使公權力時，應與一般行政機關受相同的評價，亦受到《行政程序法》之規範。

實務亦肯定此見解，多次強調：行使公權力委託時，一定要有法律授權的依據，例如《法務部89法律字第023261號函》釋：「行政程序法第16條「依法規將權限委託民間辦理」，指行政機關依據法律、法律具體授權或概括授權之法規命令，將涉及公權力行使之權限移轉由民間辦理，不得依職權命令或行政規則將權限委託民間辦理」，即明白表示法律授權的重要性以及必要性。

接續以上之討論，如果《心理師法》內有授權主管機關，指定某民間團體為代辦實習辦法訂定機關，則該團體就是受委託行使公權力，在受委託部分可算是行政機關，其所為行為可算是行政行為。換句話說，該團體一定要有法律授權的依據，這委託才算合法。

如果「中國輔導學會」是「公權力委託」的受委託機關，就一定要法律授權的依據，這委託才算合法。因這些實習相關規定，涉及心理師的資格把

關，與人民的權利關係甚大，不能由機關任意規定，必須要有法律授權的依據，才能確保千萬考生的權益。至於中國輔導學會目前是否是具公權力委託的委託機關，則仍需進一步了解。

## 伍、中國輔導學會頒佈之《諮商心理實習課程辦法》與相關法律之現況探討

本段首先將介紹實習規定之法源依據，接下來討論關於《諮商心理實習課程辦法》與《行政程序法》之法律授權有相關的部份，以及該辦法之法律地位，最後則提出可行之建議。

### 一、報考心理師前實習規定之法源依據

依據《心理師法》第2條第2項之規定，凡就讀於諮商心理相關研究所之學生，如欲參加專門職業及技術人員高等考試諮商心理師考試，須完成一年的全年全職駐地實習。

而有關於此實習之法律條文，則可觀之於《專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則》，該規則第7條第1項規定：「中華民國國民具有公立或立案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院諮商心理所、系、組或相關心理研究所主修諮商心理，並經實習至少一年成績及格，得有碩士以上學位者，得應諮商心理師考試。」同條第3項復規定：「第一項所稱實習，係指在醫療機構、心理諮商所、大專院校諮商(輔導)中心、社區性心理衛生中心及其他經行政院衛生署指定之

機構實習；且應包括個別督導時數，至少五十小時，成績及格，有證明文件者。」

另行政院衛生署曾在民國91年，以《衛署醫字第 九一 六三七 一號書函》，針對所謂「其他經行政院衛生署指定之機構」，做出補充規定，明定有提供諮商心理業務之機關、學校或經立案之機構、團體，以及煙毒勒戒所、法務部所屬戒治所等皆為合法實習機構。

是故關於應考資格之實習一年之相關規定，僅存在於前面所提到的兩個主要條文當中，以及行政院衛生署之補充規定，並沒有任何其他相關細項的規定，也沒有授權主管機關或是其他機關訂定其他的規定。換言之，中國輔導學會如需為受委託訂定相關實習辦法之機構，則須依照《行政程序法》之法理精神以及《心理師法》之明確條文，取得法律授權(例如前述的《心理師法》第7條第2項、第8條第2項以及第20條第5項等具體實例所顯示之法律授權)，始能訂定與全年實習諮商心理師相關之實習辦法。

### 二、中國輔導學會《諮商心理實習課程辦法》並未依《行政程序法》之法理精神以及《心理師法》之條文獲得法律授權

但目前的現況是，中國輔導學會已訂定所謂的《諮商心理實習課程辦法》，並據此衍伸出所謂的《機構調查規定》。首先該辦法第一條開宗明義即提到，「本辦法依據心理師法第2條第2項有關實習規定訂定之。」，然而《心理師法》第2條第2項之規定為：「公立或立案之私

立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院諮商心理所、系、組或相關心理研究所主修諮商心理，並經實習至少一年成績及格，得有碩士以上學位者，得應諮商心理師考試。」可以看出並沒有提到「實習辦法由某某單位訂定之」這樣的字眼，故該辦法事實上缺乏法律授權已甚為明顯。

且不僅如此，該《諮商心理實習課程辦法》，除了如前所述之欠缺法律授權之外，更疑似有如同《行政程序法》第158條第1項第2款所提到之「剝奪或限制人民之自由、權利者」之疑慮。例如前文所提到有關於實習機構的規定，可見諸於《專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則》第7條第3項，「第一項所稱實習，係指在醫療機構、心理諮商所、大專院校諮商(輔導)中心、社區性心理衛生中心及其他經行政院衛生署指定之機構實習；且應包括個別督導時數，至少五十小時，成績及格，有證明文件者。」再看中國輔導學會所訂定之《諮商心理實習課程辦法》第7條，其中第2項是：「機構內至少聘有一位碩士級以上的諮商心理學相關領域專職人員。」第5項則是：「機構應提供實習學生每週至少1小時的個別督導；每週至少2小時的團體督導或在職進修，其中由諮商心理師督導之時數應佔1/2以上。」

但依據高考規則所提到的醫療機構，依據實際現況主要是在精神科或身心內科，然而在醫院內該科的編制並不會有所謂的諮商心理學相關領域專職人員，更遑論是要碩士級以上，更不用說還有所謂的諮商心理師可以提供至少1/2以上之督導時數，故依據過去經驗，實

習諮商心理師皆是讓精神科醫師進行督導，若需其另外自費聘請督導，則明顯限制了實習諮商心理師之權益！另外依據上述衛生署的補充規定，包括勒戒所、戒治所、提供心理治療單位的事業機關等合法實習機構，亦可能發生如上述在醫院之情況。故輔導學會該項規定似有抵觸法律規定之疑慮！

另仔細閱讀任何已公佈實施的法律條文，包括《心理師法》以及《專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則》在內，不論是對於實習機構之審查權責，或是與實習生有密切相關的所謂實習辦法，都沒有明確的法律條文，授權任何機構制定相關法規！故中國輔導學會雖為專業學術團體，尚非能謂為合法的受「公權力委託」機關，自是無法律上權力依據其所自行訂定的《諮商心理實習課程辦法》，來進行所謂「審查」實習機構的合法性。

### 三、中國輔導學會《諮商心理實習課程辦法》並無法律位階上之公權力地位

於是由以上之討論，再到目前的法律現況而言，可以推論出，中國輔導學會並未具有公權力委託的合法性，自不能對此重要事項自行訂定相關之辦法，所訂定的《諮商心理實習課程辦法》，就程序上而言，實乃欠缺法律授權之法規命令，疑似違反行政程序法所明白揭示的法律授權原則！

至此可以看出，心理師法的法律保留甚為明顯，關於實習規定之相關細項缺乏法律條文的明確規範，也沒有授權任何機關來補充此項付之闕如的規範。

此乃保障廣大實習生之權益，也就是在民主法治的原則下，任何牽涉到人民權利義務之事項皆依據法律行事而不做過多限制，以避免損及人民之權益！中國輔導學會為國內輔導相關專業的整合機構，雖然可以依專業提出建議與參考，尚不能違反法律授權原則，亦不能以此辦法做為法律上與權利上對於實習諮商心理師以及實習機構之約束。

但是就實務情況而言，訂定這些相關的細項辦法卻是客觀上必要的，中國輔導學會先一步跑在法律前面訂定許多規定，由於程序上不合法，以及內文上可能抵觸法律，故在報考諮商心理師時並不具實質法律效果；但是就專業上，由中國輔導學會所「推薦」的機構，的確比較具有訓練機構之「專業性」，可以提供給全年實習諮商心理師選擇機構之參考，保障實習諮商心理師在全年實習期間的學習效果更專業，但仍不能據此以為未被推薦之機構就不合法。

#### 四、建議中國輔導學會目前可行之做法

討論至此，是否表示在法律被修訂之前，此《諮商心理實習課程辦法》就完全不可行？當然不是，就如前段所言，由中國輔導學會所推薦的機構較具有專業性。故建議中國輔導學會應在網頁上做適度之澄清，也就是該辦法所規範之相關事項，目的乃為讓全年實習諮商心理師有更專業之學習，也在督促各實習機構，能在硬體設備上，以及專業訓練上，做更好的準備，提供全年實習諮商心理師更專業的訓練，才能為國家培養出更專業的諮商心理師，才能為人

民謀更大之福利。

但是若牽涉到全年實習諮商心理師的法律上權利，也就是完成實習之機構相關規定，只能僅就於法律上之規定為限，不能超過其限制，否則就不符法律規定。其相關討論已在前面有詳細說明

### 陸、全年實習諮商心理師與實習機構的法律關係

除了《諮商心理實習課程辦法》與法律有相關之外，另一項與全年實習諮商心理師以及實習機構之權利義務息息相關的，就是實習契約，故首先針對實習諮商心理師之身份，以及與機構間之權利義務關係做討論，接著針對「實習契約」之法律地位提出可能之問題探討

#### 一、全年實習諮商心理師之身份以及與機構間之權利義務關係

全職全年實習諮商心理師在全職實習這一年，其在法律上的角色顯得模糊不清，對於其所應負的義務以及應享有之權利，甚至當權利受損時如何請求損害賠償，其相關規定目前都仍是一片空白，則全年實習諮商心理師將處於相當不利之地位。

依《心理師法》第2條第2項：「公立或立案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院諮商心理所、系、組或相關心理研究所主修諮商心理，並經實習至少一年成績及格，得有碩士以上學位者，得應諮商心理師考試。」條文上所顯示的，並未特別提及所謂的實習至少一年，到底是否要求仍以在校學生身分進行實習？雖然目前大部分學校作法如此，但仍有

少數人是在《心理師法》公佈施行前，已畢業之諮商心理碩士，仍然可以重新補行實習，此時即已無學生身分，但仍可以據此而順利取得應考資格。而以碩士班學生身分進行實習者，大多數仍須繳交學雜費以及學分費(少數學校不用)，一年下來比非學生身分或是免繳費者多付出大約新台幣三萬元至八萬元(公立與私立學校之差別)的額外開銷，則此部分所受到的不平等待遇，是否有可能向主管機關請求損害賠償？此在相關法條中找不到任何規定。

## 二、「實習契約」之法律上地位

又不論是否是學生身分，實習生與機構間須訂定實習契約，該契約實已具備《民法》上之契約關係，然現有的實習契約，大多僅只規範實習生之義務，卻未規範實習機構之義務，而且，裡面大多沒有提到，如果違反又有何責任？若有爭議由誰仲裁(或該如何)？細節的認定如何？如果是契約，依《民法》的規定，契約應明文規定雙方當事人間相關的權利義務，實習生盡其實習義務，並享受應有權利，相對的實習機構亦同。若實習機構無法提供所應有的專業訓練，包含督導與實習生之間的倫理議題在內，負起培養合格諮商師的責任，產生法律上的問題時，則實習諮商師所受到的損害，該如何提出賠償？

諮商專業的倫理議題，原本僅由中國輔導學會訂定所謂的《諮商專業倫理守則》，以及後來的《心理師法》當中，第17至第19條，且為心理師對個案的倫理規範，但實習諮商師與督導及機構之間，是否有需要遵守倫理規範？包括實

習生對於督導的知後同意權以及督導對實習生的保密義務，當督導對實習諮商師未遵守倫理規範時，是否可以適用相關的法律規定？此似乎存在一個相當模糊的灰色地帶。

是故關於全職全年實習諮商心理師，以及其實習機構之間，其法律上權利義務關係，目前可說是模糊不清，沒有明確規定，並且似乎亦沒有受到應有的重視，實乃值得國內諮商心理學領域以及法律學領域的相關專業人員思考與重視。

## 柒、結論

中國輔導學會乃為國內諮商輔導之專業學術機構，對於諮商輔導專業之努力有目共睹，然而牽涉到法律規定之事宜，則需格外謹慎，特別是需符合行政程序法的法律授權原則，始可訂定相關辦法。故對於該實習課程提供專業建議，可供各全年實習諮商心理師選擇實習機構時之參考，也就是僅能提供參考，而無權在沒有法律授權的情況下訂定法規明令，為所謂的實習機構，或是督導資格以及實習時數等等的相關細項，訂定各項抵觸法律之限制。

然由於中國輔導學會執國內諮商輔導界之牛耳，其一舉一動皆動見觀瞻，若沒有在網頁上詳細解釋，很有可能會被大多數學生，甚至是開課教師以及各相關機構誤解為，僅有該會網頁上所提供的，才是符合資格的機構，則此差距大矣。故建議中國輔導學會應做適當之澄清，甚至可以說明，為何需要訂定此實習辦法？此對於全年實習諮商心理師與實習機構的幫助以及益處為何？才能

讓廣大的實習諮商心理師與實習機構了解，此辦法可以如何對他們有所幫助？也能讓此辦法獲得更大的具體效益，同時化解許多不必要之疑慮。

除此之外，全年實習諮商心理師的身分，是否須具備有學生身分？其所應付的實習費用是否應該一致規範？以及全年實習諮商心理師與實習機構之間，如何透過實習契約保障雙方的權利義務關係？以上議題似乎少有人關注，以至於全年實習諮商心理師成為絕對弱勢團體，這些都是值得進一步深思之專業議題，仍期待更多專業人員與專業團體的關心與重視。

## 參考文獻

- 心理治療所設置標準（2004）。
- 心理師法(2001)。
- 心理師執業登記及繼續教育辦法(2003)。
- 心理諮商所設置標準(2004)。
- 中國輔導學會諮商心理實習課程辦法(2002)。
- 中國輔導學會實習機構調查規定(2006)。
- 行政程序法(2005修正)。
- 民法(2002修正)
- 法務部89法律字第023261號函(2000)。
- 專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則(2006修正)。
- 衛署醫字第 九一 六三七 一號書函(2002)。