

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第955號

114年2月13日辯論終結

原告 加利科技有限公司

兼代表人 林明進

共同

訴訟代理人 陳鼎正 律師

複代理人 陳心豪 律師

被告 衛生福利部

代表人 邱泰源

訴訟代理人 朱敏賢 律師

陳新傑 律師

上列當事人間傳染病防治法事件，原告不服行政院中華民國112年7月26日院臺訴字第1125014853號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：原告起訴後，被告代表人由薛瑞元變更為邱泰源，茲據變更後現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第193頁至第194頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)被告為因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情之需要，依傳染病防治法第54條第1項及傳染病防治財物徵用徵調作業程序及補償辦法（下稱徵用補償辦法）第4條規定，於民國109年1月31日衛授疾字第1090400080號函檢附疫情應變物資徵用書，自109年1月31日起至109年2月15日止，特徵用原告公司製造之

01 一般醫用口罩、外科手術口罩（見本院卷第87頁至88頁，下
02 稱109年1月31日全面徵用書）；其後被告先後以109年2月11
03 日衛授疾字第1090400118號、109年2月15日衛授疾字第1090
04 001726號、109年2月19日衛授疾字第1090002055號、109年3
05 月4日衛授疾字第1090002332號、109年3月13日衛授疾字第1
06 090400230號、109年4月13日衛授疾字第1090400330號、109
07 年4月15日衛授疾字第1090004292號等函通知原告公司分別
08 展延徵用期限、新增徵用規格及新增（或調整）徵用價格，
09 並於109年5月30日衛授疾字第1090400589號函稱自109年6月
10 1日零時起解除徵用（見本院卷第89頁至103頁，下合稱109
11 年2月11日等8函）。被告於109年6月3日衛授疾字第1090400
12 594號函檢附疫情應變物資徵用書，自109年6月1日起向原告
13 公司徵用一般醫用口罩及/或外科手術口罩每日19萬片（見
14 本院卷第105頁至110頁，下稱定額徵用書1）；另於109年8月
15 31日衛授疾字第1090400826號函檢附疫情應變物資徵用書，
16 自處分送達時起向原告公司徵用至109年12月31日止（見本院
17 卷第111頁至119頁，下稱定額徵用書2）。

18 (二)嗣被告所屬食品藥物管理署於109年9月2日會同法務部調查
19 局臺北市調查處及新北市政府衛生局至原告公司製造廠稽
20 查，另經臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢署）於109年9
21 月4日持法院核發搜索票至原告公司八里廠搜索後，再逕行
22 搜索忠孝路倉庫及楓林坑倉庫後發現，原告公司於109年1月
23 起即自大陸地區進口非醫用一般口罩，在其廠房及新北市○
24 ○區○○路000號倉庫內等處，將上開非醫用一般口罩與一
25 般醫用口罩混充後交付予被告。被告依違反傳染病防治法第
26 54條第1項規避及妨礙徵用醫用口罩，依第67條第1項第5
27 款、行政罰法第18條第2項等規定，於112年1月30日衛授疾
28 字第1120400061號函處原告公司新臺幣（下同）4,019萬5,7
29 50元罰鍰，併依行政罰法第15條第1項、同條第3項等規定，
30 處代表人原告林明進100萬元罰鍰（見本院卷第25頁至第29

01 頁，下稱原處分）。原告均不服，提起訴願遭駁回（見本院
02 卷第33頁至第45頁），繼之提起行政訴訟。

03 三、原告均主張：徵用書內所稱「貴公司製造」，並無限制原告
04 公司進用大陸或外國來源貨品，若進口半成品並經相關篩選
05 程序製成成品，難謂非原告公司製造。原告公司曾於109年7
06 月21日將自大陸進口之口罩送請財團法人紡織產業綜合研究
07 所檢測其細菌過濾效率達到99.3%至99.9%，已達政府實名制
08 口罩95%之標準以上，非不良品。被告未具體說明原告公司
09 混充大陸地區進口之口罩數量及日期，所為推論即嫌速斷，
10 亦未盡其舉證責任證明原告公司有違反行政法上義務之情
11 形。再者，原告公司受領被告所發給徵用口罩補償款，係基
12 於被告之補償處分，原告公司如未交付合於規格之口罩，乃
13 後續被告補償處分是否應相對減少或拒絕給付之問題，非可
14 認係原告公司因違反行政法上義務因而受有利益等語，並聲
15 明：訴願決定及原處分均撤銷。

16 四、被告則以：被告為因應新冠肺炎疫情嚴峻，推動口罩實名制
17 政策，確保民眾皆有醫用口罩使用，自109年1月31日起陸續
18 向原告公司徵用由其每日生產全部或定額數量之一般醫用口
19 罩、外科手術口罩，非屬原告公司所自行製造者，即與徵用
20 要件不合。詎原告公司自109年1月起，將自中國大陸地區進
21 口之口罩與一般醫用口罩混充後交付予被告，上開案件經新
22 聞媒體大幅度報導後，造成社會大眾恐慌，因無法辨明原告
23 公司所交付口罩何者為其製造，何者係自中國大陸進口，導
24 致被告必須全面辦理民眾退貨及全數銷毀，原告公司受領被
25 告支付徵用價款，屬因違反義務之不法利得，扣除每片口罩
26 出廠價後，原告公司所得利益為4,019萬5,750元（見附表計
27 算式），併依行政罰法第15條第1項、第3項規定，裁處原告
28 公司代表人林明進100萬元等語，並聲明：原告之訴駁回。

29 五、本院之判斷：

30 (一)傳染病防治法第54條第1項規定：「中央流行疫情指揮中心
31 成立期間，各級政府機關得依指揮官之指示，徵用或調用民

01 間土地、工作物、建築物、防疫器具、設備、藥品、醫療器
02 材、污染處理設施、運輸工具及其他經中央主管機關公告指
03 定之防疫物資，並給予適當之補償。」第67條第1項第5款規
04 定：「有下列情事之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以
05 下罰鍰：五、拒絕、規避或妨礙各級政府機關依第五十二
06 條、第五十三條第二項或第五十四條第一項所為之優先使
07 用、徵調、徵用或調用。」如事實概要欄所示等情，有109
08 年1月31日全面徵用書、被告109年2月11日等8函、定額徵用
09 書1、定額徵用書2、臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢
10 署）檢察官109年度偵字第19430號起訴書、原告公司109年1
11 月至9月進口資料、原告公司109年1月4次自大陸地區進口口
12 罩之進口報單、財政部國庫署匯款資料在卷可按（見本院卷
13 第87頁至第138頁、第161頁至第162頁、第321頁至第328
14 頁，訴願卷右上方頁碼第90頁至第112頁），堪信為真。本件
15 發生時新冠肺炎疫情嚴峻，全球正值防疫期間，大眾對於醫
16 用口罩需求甚高，屬防疫必備用品，而醫用口罩之產地及品
17 質甚為重要，影響大眾對於口罩之信賴程度及使用意願，甚
18 而影響國內疫情控制程度，攸關人民健康甚鉅，原告公司將
19 非醫用口罩與醫用口罩混充交付予被告，使其交付給不知情
20 之人民，對國民健康及公共衛生安全均有危害之虞，有妨礙
21 被告徵用口罩之目的。

22 (二)原告雖引本院111年度訴字第1336號判決，主張已就109年1
23 月31日至同年6月1日自大陸進口之口罩去向交代，應由被告
24 提出其他積極證據證明原告確有混用口罩等語；惟查：原告
25 公司確於109年1月向中國大陸進口口罩等情，有原告公司10
26 9年1月2日、1月6日、1月16日及1月22日進口報單、原告林
27 明進於109年9月5日士林地檢署109年度他第4229號詐欺案之
28 訊問筆錄，以及109年9月9日法務部調查局臺北市調查處之
29 調查筆錄在卷可按（見本院卷第321頁至第328頁、第337頁
30 至第367頁），審酌原告林明進於其上稱：「（問：如果依照
31 你宣稱，大陸進口的非醫用口罩，其實是醫用口罩，過濾效

01 果也高達95%，你為何不放到一般通路賣，而放到國家徵
02 用？)因為安景瑞不能固定提供我量，只能趁他有空幫我代
03 工生產。所以我把它拿來交給實名制」、「(問：你跟安景
04 瑞公司下單每日出貨20萬片有沒有簽署合同?)沒有，上述
05 對話就算是真的下訂，因為我跟對方有交情，他們也相信
06 我，所以沒有訂單。」、「(問：你最早從何時開始自大陸
07 安景瑞公司進口口罩)很久了，我只記得是92年SARS疫情之
08 後，但確切時間點不記得了。」等語(見本院卷第345頁、第
09 366頁、第353頁)，參以原告公司會計薛美玲於109年9月5日
10 109年度他第4229號詐欺案訊問筆錄稱：「(問：是向大陸
11 那家廠商進貨?)是安徽安景瑞公司，這家是林明進認識很
12 久的廠商。」(見本院卷第389頁)，足見原告林明進向中
13 國大陸安徽安景瑞公司購入口罩由來已久，非自109年1月起
14 始為之，且原告林明進原意將大陸進口的口罩於徵用時交付
15 被告實施口罩實名制用。又原告林明進明知在大陸地區生產
16 之醫用口罩，並非臺灣地區製造之商品，竟基於虛偽標記商
17 品原產國之犯意，於109年3月前不久之某日，向大陸地區廠
18 商購買製造口罩之設備及醫療口罩共計6萬9,570片，並於上
19 開口罩上加註「MADE IN TAIWAN」之鋼印字樣而為虛偽標記
20 後，再於109年3月29日以原告公司名義向財政部關務署基隆
21 關報運進口，因犯商品虛偽標記罪，累犯，處有期徒刑伍
22 月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日等情。有臺灣士
23 林地方法院(下稱士林地院)110年度智易字12號判決在卷
24 可按(見本院卷第215頁至第217頁)，足見原告林明進早於1
25 09年3月前即有將中國製非醫療用口罩混用之行為，再者，
26 原告公司在本院審理時，未提出明確銷貨資料或途徑可供查
27 核，難認原告公司確實已將於109年1月自大陸進口之口罩銷
28 售至其他通路等情屬實，本院就調查所得證據，依據經驗法
29 則及論理法則，本於確信加以判斷，不受其他案件判決之拘
30 束。

01 (三)原告雖稱徵用書內所稱「貴公司製造」，並無限制本公司進
02 用大陸或外國來源貨品等語；惟查：原告公司本係以製造醫
03 療用具為主之公司，被告為提供防疫期間國民所需口罩數
04 量，乃向製作口罩之廠商全面徵用其生產之口罩等情，有被
05 告疫情應變物資徵用書、許可證檢索資料及經濟部商工登記
06 公示資料在卷可按(見本院卷第88頁、第106頁、第113頁、
07 第329頁至第335頁)，根據徵用書主旨欄記載：「為因應嚴
08 重特殊傳染性肺炎疫情之需要，特徵用貴公司製造之一般醫
09 療用、外科手術口罩…」等語，徵用書既已清楚表明欲徵用
10 之口罩係原告公司所製造之一般醫用口罩，則原告公司自大
11 陸地區進口非醫用口罩，不屬上開所述之一般醫用口罩，亦
12 不符合被告全面徵用書之口罩要求。是以，不論原告主張曾
13 將大陸進口之口罩送請紡織產業綜合研究所檢測細菌過濾效
14 率達到99.3%至99.9%，已達政府實名制口罩95%之標準以上
15 等情(見本院卷第17頁)，是否屬實，徵用書主旨已述明徵
16 用原告公司所製造之口罩，原告公司交付大陸混用口罩予被
17 告，不符合被告徵用口罩之規定。

18 (四)行政法院與民事法院各自有其審判權限，行政訴訟採取職權
19 調查主義，不受當事人主張及自認之拘束，與民事訴訟採取
20 當事人進行主義及辯論主義，民事法院應以當事人主張之事
21 實及提供之訴訟資料，以為裁判基礎，不得斟酌當事人所未
22 提出之事實及證據，並不相同。行政法院對繫屬案件事實之
23 認定，固可參考相關民事判決所認定之事實，惟並不受拘
24 束，仍應依法自行認定事實。原告公司舉士林地院110年度
25 智易字5號刑事判決為據(見本院卷第265頁至第281頁)，
26 主張該刑事判決認定其係陸續自109年7月底至同年9月2日
27 止，始有混充共計364萬8,000片自中國大陸進口之口罩，與
28 被告據以裁罰之事實不同等語；惟刑事訴訟係以確定國家具
29 體之刑罰權為目的，涉及人身自由及生命財產之限制與剝
30 奪，對於犯罪事實之認定，採嚴格證據法則，就證據之取
31 得、證據能力及其證明力均有嚴格之規範與要求，其認定不

01 利於被告之事實，須依積極證據，苟積極證據不足為不利於
02 被告事實之認定時，即應為有利於被告之認定，更不必有何
03 有利之證據，與行政爭訟所涉違反行政法上義務或違反行政
04 規範行為之事實認定並因此衍生之行政制裁，具有本質上之
05 不同，故行政爭訟事件有關事實之認定，自不受刑事判決或
06 檢察官偵查處分認定事實之拘束(最高行政法院102年度判字
07 第756號判決意旨參照)。因此，前揭判決認原告林明進開始
08 以中國大陸口罩混充之時點為109年7月底至同年9月2日的看
09 法，不能拘束本院。

10 (五)按行政罰法第15條第1項規定：「私法人之董事或其他有代
11 表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私
12 法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重
13 大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定
14 罰鍰之處罰。」第3項規定：「依前二項並受同一規定處罰
15 之罰鍰，不得逾新臺幣一百萬元。但其所得之利益逾新臺幣
16 一百萬元者，得於其所得利益之範圍內裁處之。」查原告林
17 明進為原告公司代表人，因本件以中國大陸製造一般口罩混
18 充實名制徵用口罩，交付364萬8,000片給政府，經士林地院
19 110年度智易字第5號刑事判決認定構成詐欺罪及違法製造醫
20 療器材罪，處有期徒刑三年等情，有士林地檢署檢察官109
21 年度偵字第19430號起訴書及前揭刑事判決在卷可按（見本
22 院卷第121頁至第138頁、第265頁至第281頁）。又原告林明
23 進明於上開口罩上加註「MADE IN TAIWAN」之鋼印字樣而為
24 虛偽標記，因犯商品虛偽標記罪等情，已如前述。原告林明
25 進經營管理違反善良管理人之注意義務，顯係基於故意使原
26 告公司為前開違法行為，被告依行政罰法第15條第1項及第3
27 項規定，以原處分對原告林明進裁處100萬元罰鍰，於法無
28 不合。

29 (六)行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政
30 法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
31 務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」第2項規定：

01 「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之
02 範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」第18條之
03 立法理由載明：「第1項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以
04 求處罰允當。又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義
05 務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其
06 重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益
07 超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，
08 爰於第2項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。」是依行
09 政罰法第18條第2項規定加重者，即同條第1項之罰鍰，不受
10 法定罰鍰最高額之限制。於全面徵用即109年1月31日起至6
11 月1日止，原告分別交付3,471萬4,000片一般醫用口罩(徵用
12 價格2.5元)、48萬6,000片立體口罩(徵用價格5元)予被告，
13 被告給付生產款項共9,367萬5,750元予原告(計算式：3,47
14 1萬4,000片*2.5元*1.05營業稅+48萬6,000片*5元*1.05營
15 業稅=9,367萬5,750元)。原告於定額徵用期間，被告支付
16 生產及補償款，計570萬片一般醫用口罩徵用價格2.7元，共
17 1,615萬9,500元(計算式：570萬片*2.7元*1.05營業稅=1,
18 615萬9,500元)，另被告於全面徵用期間，以109年3月4日
19 函新增生產口罩激勵措施，即原告每生產一片口罩得另獲得
20 0.2元之原料穩價穩量金及0.5元之生產激勵金(見本院卷第
21 377頁)，並以109年4月15日函新增假日激勵金，如原告每
22 日目標產能得達到100%者，每片口罩能獲得1元補貼(見本
23 院卷第379頁至第380頁)，原告尚獲得109年2月4日至3月4
24 日之原料穩價穩量金105萬5,880元(計算式：502萬8,000片
25 *0.2元*1.05營業稅=105萬5,880元)、109年3月5日至4月3
26 日之原料穩價穩量金95萬5,920元(計算式：455萬2,000片*
27 0.2元*1.05營業稅=95萬5,920元)、109年3月5日至4月3日
28 之生產激勵金238萬9,800元(計算式：455萬2,000片*0.5元
29 *1.05營業稅=238萬9,800元)、109年3月14日至4月3日之
30 假日生產激勵金132萬900元(計算式：125萬8,000片*1元*
31 1.05營業稅=132萬900元)。復依財團法人紡織產業綜合研

01 究所110年12月15日函，於全面徵用時期之一般醫用口罩出
02 廠價為每片1.82元（見本院卷第381頁至第384頁），被告又
03 為穩定口罩供貨無虞，於109年7月起將一般醫用口罩調整為
04 每片3.1元（見本院卷第385頁），則原告所得利益計算方式
05 如下：(1)原告於全面徵用期間所得利益計3,533萬4,250元
06 （計算式：9,367萬5,750元－（3,471萬4,000片醫用口罩＋
07 48萬6,000片立體口罩）*1.82元/片＋105萬5,880元＋95萬
08 5,920元＋238萬9,800元＋132萬900元＝3,533萬4,250
09 元）；(2)於定額徵用期間所得利益為486萬1,500元（計算
10 式：1,615萬9,500元－（360萬片*1.82元/片）－（210萬片
11 *2.26元/片）＝486萬1,500元）；(3)合計共4,019萬5,750元
12 （計算式：3,533萬4,250元＋486萬1,500元＝4,019萬5,750
13 元）。故原處分按徵用期間原告交付口罩所取得淨利，處以
14 4,019萬5,750元罰鍰，難認有顯然過苛之情形。原告雖舉被
15 告111年2月25日衛授疾字第1110400132號、第1110400132A
16 號函（見本院卷第473頁至第476頁），主張被告要求返還所
17 受領徵用補償款，目前分別繫屬本院111年度訴字第1366
18 號、111年度訴字第1367號案件等語（見本院卷第461頁），
19 惟前揭案件現裁定停止訴訟中，被告是否有實體上請求權尚
20 未確定，不影響本院對此部分裁處金額之認定。至原告引士
21 林地院111年度智附民字第13號刑事附帶民事訴訟判決，主
22 張該判決認被告依民法第184條第1項前段、第28條規定，得
23 請求原告公司及原告林明進連帶賠償1,013萬669元等語，惟
24 該判決是以同院110年度智易字第5號刑事判決認定之事實為
25 據（刑事訴訟法第500條前段條文參照），即原告林明進開
26 始以中國大陸口罩混充之時點為109年7月底至同年9月2日，
27 與本院認定不同。

28 六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採，其請求判決如聲明所
29 示，為無理由，應予駁回。

30 七、本件事證已臻明確，兩造關於口罩機產能之爭論，因無確切
31 數據可供參考，估算量之數據有高度不確定性，故為本院所

01 不採，惟不影響本院依卷證資料所為上開認定。其餘攻擊防
02 禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不
03 生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

04 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
05 1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如
06 主文。

07 中 華 民 國 114 年 3 月 13 日

08 審判長法官 蘇嫻娟

09 法官 林季緯

10 法官 鄧德倩

11 一、上為正本係照原本作成。

12 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
13 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
14 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
15 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
16 繕本）。

17 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
18 逕以裁定駁回。

19 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
20 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
21 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
22

得不委任律師為 訴訟代理人之情 形	所需要件
(一)符合右列情 形之一者， 得不委任律 師為訴訟代 理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具 備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定 合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授 者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理 人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 114 年 3 月 13 日

書記官 黃品蓉

附表：原告所得利益計算表（見本院卷第319頁）

徵用階段	項目	出貨期間	片數(A)	徵用價格(B) 未稅 元/片	金額 (C=A*B*1.05) 含稅	小計 含稅	成本 (D=出廠價*A) 2-6月出廠價1.82 7月出廠價2.86	所得利益 (E=C-D)		
全面徵用	生產口罩款項	109/1/31-6/1	34,714,000 (一般醫用)	2.5	91,124,250	99,398,250	63,179,480 (1.82*A)	27,944,770		
			486,000 (立體口罩)	5	2,551,500		884,520 (1.82*A)	1,666,980		
	原料穩價穩量	109/2/4-3/4	5,028,000	0.2	1,055,880		5,722,500		5,722,500	
			4,552,000	0.2	955,920					
	生產激勵金	109/3/5-4/3	4,552,000	0.5	2,389,800					
	假日生產激勵金	109/3/14-4/3	1,258,000	1	1,320,900					
定額	生產口罩款項	109/6/12-6/24	3,600,000	2.7	10,206,000	16,159,500		6,552,000 (1.82*A)		3,654,000

01

徵 用	+原料 穩 價 穩 量	109/7/1-7/14	2,100,000	2.7	5,953,500		4,746,000 (2.26*A)	1,207,500
合計						115,557,750	75,362,000	40,195,750