

臺灣臺北地方法院民事裁定

113年度重訴字第242號

原告 衛生福利部疾病管制署

代表人 莊人祥

訴訟代理人 陳昶安律師

萬哲源律師

宋怡宣律師

被告 聯亞生技開發股份有限公司

代表人 王長怡

訴訟代理人 鄭勵堅律師

李佳玲律師

上列當事人間返還賸餘款事件，本院裁定如下：

主 文

本件移送臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、按遇有法官有前條所定（即應自迴避事由）以外之情形，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人得聲請法官迴避；法官有第33條第1項第2款之情形者，經兼院長之法官同意，得迴避之，民事訴訟法第33條第1項第2款、第38條第2項規定甚明。次按，法官執行職務時，應保持公正、客觀、中立，不得有損及人民對於司法信賴之行為；法官知悉於收受案件時，當事人之代理人或辯護人與自己之家庭成員於同一事務所執行律師業務者，應將其事由告知當事人並陳報院長知悉，法官倫理規範第3條、第14條分別定有明文。本院前於民國113年7月29日，以原告訴訟代理人所屬恆業法律事務所合夥人暨訴訟部主任（自113年7月1日起擔任）與承辦法官具有二親等旁系血親關係，依法官倫理規範第14條規定，將上開事由告知兩造；另依法官倫理規範第14條立法理由及美

01 國法官行為準則委員會（Committee on Codes of Conduct）
02 所作成之第58號諮詢意見，考量律師事務所合夥人利害與
03 共，一般就律師事務所代理之所有案件之訴訟結果具有利害
04 關係，客觀上足認法官執行職務之公正性有受合理懷疑之
05 虞，為避免損及人民對於司法之信賴，依上開民事訴訟法第
06 38條第2項規定，簽請院長同意准予迴避，經本院院長以法
07 官倫理規範及民事訴訟法未規定屬迴避事由，且徵諸我國實
08 務向來亦未單純以合夥人之節而認定民事訴訟法第33條第1
09 項第2款之情形，予以否准（參個資卷），故本院依法即應
10 審理本件訴訟，合先敘明。

11 二、復按，我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴
12 訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及
13 既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程
14 序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定
15 者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟
16 途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法
17 院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判
18 （參司法院釋字第466號、第691號、第695號、第758號、第
19 759號、第772號、第773號、第787號解釋參照）。再按，公
20 法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟；
21 人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付
22 或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給
23 付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同，行政訴訟法第2
24 條、第8條第1項分別定有明文。另按，法院認其無審判權
25 者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但
26 其他法律另有規定者，不在此限，法院組織法第7條之3第1
27 項亦有明文。

28 三、參以行政程序法第135條前段明定，「公法上法律關係得以
29 契約設定、變更或消滅之」，是判別行政機關所締結契約之
30 公私法屬性，應以「契約標的（即公法上法律關係）」作
31 為判斷基礎。又關於行政主體與人民間行政契約之判斷基

01 準，目前通說首須契約之一造為代表行政主體之機關，其
02 次，約定內容即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定
03 其為行政契約：(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因
04 執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代
05 替，(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權
06 力措施之義務者，(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務
07 者，(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較
08 人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從
09 據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的
10 為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職
11 權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依
12 法作成特定之職務上行為者，均屬之。至於締約雙方主觀願
13 望，並不能作為識別契約屬性之依據，因為行政機關在不違
14 反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選
15 定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀
16 判斷之問題，由此而衍生之審判權之歸屬事項，尤非當事人
17 之合意所能變更（參司法院釋字第533號解釋吳庚大法官協
18 同意見書）。

19 四、經查：

20 (一)、系爭疫苗非屬政府採購法採購範圍，自不適用該法之規定：

- 21 1. 本件原告主張其就「『110年國內COVID-19疫苗』緊急採購
22 案」（下稱系爭採購案）進行招標，經被告於110年5月28日
23 決標，兩造並簽立「衛生福利部疾病管制署採購契約書」
24 （下稱系爭契約），由原告以新臺幣（下同）37億5,000萬
25 元向被告採購500萬劑「聯亞新冠肺炎疫苗（UB-612 COVID-
26 19 Vaccine）」（下稱系爭疫苗），嗣因被告未於110年8月
27 15日前取得疫苗專案製造許可，故依系爭契約第17條第1項
28 第5款約定，於111年1月19日以疾管檢驗字第1101300815號
29 函通知被告終止系爭契約，經扣除附表編號2、3所示金額
30 後，被告依民法第179條規定，應返還原告附表所示1億
31 95,505,873元等語。參以系爭契約所生之爭議，並無任何法

01 律明定應由普通法院或行政法院審判，依前開司法院大法官
02 解釋，應依本件爭議之性質，定其審判權之歸屬，即系爭契
03 約究屬涉及公法上法律關係之行政契約，抑或單純涉及私人
04 間權利義務關係之私法上契約，而此依前述行政程序法第
05 135條前段規定，應以「契約標的」作為判斷依據，且得參
06 考前揭釋字第533號解釋吳庚大法官協同意見書所列之基
07 準。

08 2. 原告雖以政府採購法第74條立法理由為據，主張法律已明定
09 就政府採購行為而成立契約關係之履約爭議，應循民事爭訟
10 途徑解決等語。惟91年1月16日修正、同年2月6日公布之政
11 府採購法第74條，當時朝野黨團協商結論、二讀、三讀係依
12 審查會通過條文通過，而審查會通過條文則係照行政院提案
13 通過。細繹行政院提案說明，記載：「一、政採採購行為一
14 向被認定為『私經濟行為』，故已有契約關係之履約或驗收
15 爭議應循民事爭訟途徑解決，使救濟制度單純化；…本院公
16 共工程委員會委託臺灣大學羅昌發教授及財團法人臺灣營建
17 研究院陳振川博士主持的二份研究報告均持相同見解。爰刪
18 除履約或驗收爭議得提出異議及申訴規定」等語，堪認該條
19 僅係就履約、驗收爭議之性質、應循之爭訟途徑，說明部分
20 學者之見解，重點毋寧在於否定履約、驗收爭議不得提出異
21 議及申訴，此觀該條未如同國家賠償法第12條（按：損害賠
22 償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定），於政
23 府採購法明文政府採購行為前、後階段，得分別提起行政爭
24 訟、民事訴訟即明，故尚不得以政府採購法第74條規定作為
25 系爭契約為私法契約之依據。

26 3. 復參諸政府採購法第2條明定：「本法所稱採購，指工程之
27 定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等」，
28 第7條第2項規定：「本法所稱財物，指各種物品（生鮮農漁
29 產品除外）、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利
30 及其他經主管機關認定之財物」，政府採購法第105條第1項
31 第2款規定：「機關辦理人民之生命、身體、健康、財產遭

01 遇緊急危難，需緊急處置之採購事項之採購，得不適用政府
02 採購法招標、決標之規定」。另按，藥事之管理，依本法之
03 規定；本法未規定者，依其他有關法律之規定。但管制藥品
04 管理條例有規定者，優先適用該條例之規定；前項所稱藥
05 事，指藥物、藥商、藥局及其有關事項；本法所稱藥物，係
06 指藥品及醫療器材；本法所稱藥品，係指未載於前款（載於
07 中華藥典或經中央衛生主管機關認定之其他各國藥典、公定
08 之國家處方集，或各該補充典籍之藥品），但使用於診斷、
09 治療、減輕或預防人類疾病之藥品之原料藥及製劑，藥事法
10 第1條第1、2項、第4條、第6條第2款分別定有明文。再按，
11 中央主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，得緊急專案採
12 購藥品、器材，惟應於半年內補齊相關文件並完成檢驗，傳
13 染病防治法第51條第1項亦有明文。

- 14 4. 對照上開政府採購法與藥事法、傳染病防治法規定，並參酌
15 政府採購法之立法目的係為建立政府採購制度公平、公開之
16 採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質（第1
17 條），及傳染病防治法之立法目的係為杜絕傳染病之發生、
18 傳染及蔓延（第1條），顯見政府採購法之採購範圍，限於
19 「工程定作」、「財物買受、定製、承租」、「勞務委任或
20 僱傭」，不包含受衛生主管機關管理之「藥品、醫療器材
21 （合稱藥物）」採購，至為明確。查，衛生福利部於109年1
22 月15日以衛授疾字第1090100030號公告，新增「嚴重特殊傳
23 染性肺炎（下稱COVID-19）」為第五類法定傳染病（自112
24 年5月1日起調整為第四類傳染病），有原告網頁資料可參
25 （見本院卷第385頁），系爭疫苗為治療COVID-19之疫苗，
26 屬於前開藥事法所定之藥品，依上開說明，自不適用政府採
27 購法之規定，如原告認有緊急專案採購藥品之必要，應適用
28 傳染病防治法第51條第1項規定，惟應於半年內補齊相關文
29 件並完成檢驗。此觀衛生福利部食品藥物管理署於110年6月
30 10日在官網「首頁>業務專區>藥品>COVID-19專區」，就
31 「COVID-19疫苗/藥品專案製造及輸入之法源依據」僅記載

01 藥事法第48條之2、特定藥物專案核准製造及輸入辦法第3條
02 規定（見本院卷第541頁），關於「COVID-19疫苗/藥品專案
03 製造或輸入相關審查基準」之圖說，未記載任何政府採購法
04 規範（見本院卷第545至546頁），益徵有關COVID-19疫苗之
05 藥物採購，應適用藥事法之相關規定。是以，系爭契約所採
06 購之標的即系爭疫苗，非屬政府採購法之採購範圍，無從依
07 政府採購法第74條規定認定系爭契約為私法契約。

08 (二)、系爭契約之目的係為實現國家對人民之保護義務，應屬行政
09 契約：

- 10 1. 按製造、輸入藥品，應將其成分、原料藥來源、規格、性
11 能、製法之要旨，檢驗規格與方法及有關資料或證件，連同
12 原文和中文標籤、原文和中文仿單及樣品，並繳納費用，申
13 請中央衛生主管機關查驗登記，經核准發給藥品許可證後，
14 始得製造或輸入，藥事法第39條第1項規定甚明。次按，
15 「有下列情形之一者，中央衛生主管機關得專案核准特定藥
16 物之製造或輸入，不受第39條及第40條之限制：一、為預
17 防、診治危及生命或嚴重失能之疾病，且國內尚無適當藥物
18 或合適替代療法。二、因應緊急公共衛生情事之需要」，藥
19 事法第48條之2第1項第1、2款定有明文。又衛生福利部疾病
20 管制署、藥商，得檢具一定文件、資料，依藥事法第48條之
21 2第1項第2款向中央衛生主管機關申請特定藥品之專案製造
22 或輸入，特定藥品專案核准製造及輸入辦法第3條第1項亦有
23 規範。
- 24 2. 稽之系爭契約之一方原告為代表行政主體之機關，系爭契約
25 約定原告有給付被告價金之主給付義務（參系爭契約第3條
26 第1項），被告則有給付原告取得衛生福利部核發藥品許可
27 證或專案核准製造許可系爭疫苗之主給付義務，及提出專案
28 核准製造許可證明文件影本之從給付義務（參系爭契約第2
29 條第1項所載附件一5.(2)、第5條第3項，見本院卷第91、118
30 頁），上開給付內容尚屬中性，惟依契約整體目的及給付之
31 目的判斷，被告提供原告系爭疫苗之目的係為使原告履行其

01 依傳染病防治法第51條第1項、藥事法第48條之2第1項第1、
02 2款規定，緊急專案採購COVID-19疫苗，並專案核准該疫苗
03 之製造或輸入，以杜絕COVID-19傳染病之傳染及蔓延，實現
04 國家依憲法對人民之保護義務，依釋字第533號解釋吳庚大
05 法官協同意見書之意旨，系爭契約自屬行政契約。

06 3. 原告雖援引最高行政法院95年度判字第1996號行政判決、最
07 高行政法院93年2月份庭長法官聯席會議(二)決議，主張系爭
08 採購案為行政輔助行為，屬於私法契約云云。惟上開判決及
09 決議係在論述政府採購法沒收押標金事件屬於私權糾紛而非
10 公法爭議，系爭契約採購之標的即系爭疫苗既非政府採購法
11 之適用範圍，亦非國家為滿足日常行政事務所不可或缺之物
12 質，而與私人訂立私法契約之行政輔助行為，自與前開實務
13 見解不同，無法比附援引。另被告以兩造依系爭契約第19條
14 第6款約定，合意由普通法院審理，以及原告之請求權基礎
15 為民法第179條，主張應由普通法院審理云云。惟兩造主觀
16 願望無法作為識別契約屬性之依據，系爭契約所衍生之請求
17 究屬公法或私法，亦屬法院應依職權調查之事項，非屬當事
18 人合意所能變更；立法者復未明定就此審判權爭議得由兩造
19 合意由普通法院審判（例外「受移送法院」如認無審判權，
20 則可合意由該受移送法院審判，參法院組織法第7條之4第1
21 項但書第2款），兩造自不得於訴訟之初，即事先合意有審
22 判權之法院。況目前尚無公法上不當得利之法律明文，惟其
23 內涵及態樣與民法第179條規定並無不同，故縱原告以民法
24 第179條為請求權基礎，因原告上開請求係以系爭契約為基
25 礎，自無礙本院實質認定系爭契約之性質，並據此決定審判
26 權之歸屬，故被告抗辯本件應由普通法院審理，亦無足取。

27 (三)、綜上所述，系爭契約採購之系爭疫苗屬於藥事法所定之「藥
28 品」，非屬政府採購法之採購範圍，應適用傳染病防治法第
29 51條第1項、藥事法第48條之2第1項第1、2款規定。又系爭
30 契約內容屬中性，惟依系爭契約整體目的及給付目的，被告
31 提供原告系爭疫苗之目的係為使原告履行國家依憲法對人民

01 之保護義務，系爭契約性質上應屬行政契約，原告所提訴訟
02 本質上為行政訴訟法第8條第1項之一般給付訴訟，普通法院
03 無受理訴訟之權限。原告向無審判權之本院起訴，顯有違
04 誤。又被告主營業所在新竹縣，有經濟部商工登記公示資料
05 查詢服務為憑（見本院卷第303頁），本件訴訟標的金額復
06 逾150萬元，依行政訴訟法第13條第2項、第104條之1第1項
07 本文規定，自應由臺北高等行政法院高等行政訴訟庭管轄，
08 爰依法院組織法第7條之3第1項規定，依職權將本件裁定移
09 轉至有審判及管轄權限之臺北高等行政法院高等行政訴訟
10 庭。

11 五、依首開法條，裁定如主文。

12 中 華 民 國 113 年 8 月 16 日
13 民事第八庭 法官 吳佳樺

14 以上正本係照原本作成。

15 如對本裁定抗告，應於裁定送達後10日內向本院提出抗告狀，並
16 繳納抗告費新臺幣1,000元。

17 中 華 民 國 113 年 8 月 16 日
18 書記官 林承威

19 附表：

20

編號	收入/支出	項目	金額 (新臺幣)
1	收入	第一期、第二期款（均為契約價金總額10%）	7億5,000萬元
2	支出	被告專案專款使用金額	3億66,994,127元
3	扣抵	被告給付之履約保證金	1億8,750萬元
合計（1+2-3）			1億95,505,873元