# 臺灣嘉義地方法院民事裁定

108年度訴字第805號

聲　請　人　石在實業有限公司
即　被　告
法定代理人　鄭俏展
相　對　人　行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處
法定代理人　張岱
訴訟代理人　黃厚誠律師

上列當事人間請求給付違約金事件，聲請人聲請移轉管轄，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

理　由

一、按當事人就普通法院有無受理訴訟權限有爭執者，普通法院應先為裁定，民事訴訟法第31條之2 第3 項定有明文。又行政契約與私法契約之區別，係以其發生公法或私法上權利義務變動之效果為斷。凡不得作私法契約標的之事項，而以契約型態作成時，自應視之為行政契約，若契約標的在性質上非私法契約或行政契約所獨佔，則應參酌契約目的之所在，判斷其屬性。遇有爭議情形，可依下列標準：(1)契約之一方為行政機關。(2)契約之內容係行政機關一方負有作成行政處分或高權的事實行為之義務。(3)執行法規規定原本應作成行政處分，而以契約代替。(4)涉及人民公法上權利義務關係。(5)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方之條款，使行政機關享有特權或優勢之約定，為綜合判斷（最高法院95年度台上字第1445號判決意旨參照）。

二、本件聲請意旨略以：

（一）本件原告為政府機關：受行政院農業委員會林務局頒訂「造林育苗工程表」、「造林各項作業監工注意事項」、「林區管理處重要作業地區防火安全檢查要點」、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」等，以及行政法原則所約束。系爭契約經費亦出自公務預算，所代行勞務於

民國48年至56年直營造林作業期間，為林務局直接僱工從事之工作，具備「主管機關為達成國家造林政策，委託廠商代行勞務」之外觀。符合標準：（1）契約之一方為行政機關或行政機關之受託人之意旨、（3）執行法規規定原本應作為行政處分，而以契約代替。

（二）系爭契約多處有行使行政裁量權、機關恣意解釋空間，例如契約附件造林工作施工規範（十二）2.完工：廠商於各項逐段工作完畢後5日內，將竣工報告及相關文件送機關。機關通知廠商會同驗收日期，廠商不克前往，可派其現場主任或授權人員會同前往，但不得藉故拖延，否則由機關逕行派員驗收，並驗同承商同意其驗收結果；施工規範（十五）廠商必須經常保持之規定成活株數；約定第3年以後規定成活株數每公頃960株；系爭契約第四條（七）本契約因實際需要，機關得以書面通知廠商辦理變更，廠商同意配合辦理……；契約第十二條（八）丙.6.其他特殊罰則：廠商於作業時如誤損傷造林木，應以每株苗木100元賠償等，符合標準：（2）契約之內容係行政機關一方負有作成行政處分或高權的事實行為之義務。

（三）系爭契約適用政府採購法及其子法規定：政府採購法第101條訂有15款事由，招標機關得將廠商名稱刊登於採購公報，被登載廠商依採購法第103條於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，嚴重影響廠商在政府採購法上之權利，符合標準：（4）涉及人民公法上權利義務關係。

（四）系爭契約非兩造間地位平等之契約，為參考林務局制式契約，依原告作業方便所設計，例如契約第八條（十七）10.（10）廠商並應將其所僱員工組為救火隊，納入機關救火隊組織歸其指揮；契約第十二條（八）甲2.在驗收時，驗收人員認有必要開挖或拆除部分工作物以作驗收時，廠商除同意配合辦理外，並同意負責恢復。初驗及驗收時所需儀器、機具、設備及人工，概由廠商提供；契約第十

二條（八）丙2.（2）B.經調查係新植測量後廠商補植擴大面積者，不予補發工資等。符合標準：（5）約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方之條款，使行政機關享有特權或優勢之約定。

（五）我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理各有其專業及考量，惟法院於判斷是否「行政契約」時自應調查行政機關所訂立之契約其背後「公益上任務」，及所追求之特定之「公益上目的」。行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法或特定之職務上行為者，則屬行政契約（臺北高等行政法院96年度訴字第1132號裁定意旨參照），系爭契約內容實屬前者，履行行政院農業委員會林務局之造林政策。事實上，系爭契約從外觀到實質內容，均涉及林政、林務管理等事項，例如前手廠商履約是否確實、監工報告是否完整且詳實、成活率驗收方法學是否依契約規定，廠商陳情、驗收與通知是否符合程序等，並非一般履約爭議，具備行政契約之特徵，應受行政程序與行政法原則拘束，以免產生「公法遁入私法」，且造成廠商莫名之冤抑。

（六）綜上所述，聲請人與相對人間，就系爭契約「106年度國有林造林及林產產銷計畫預定案記碼第國47造林工作」正於高雄高等行政法院進行行政訴訟，請審酌移轉、合併管轄至高雄高等行政法院審理之必要等語。

三、經查，國有林地造林及林地撫育固屬行政院農業委員會林務局之職掌，惟雙方所締結之「嘉義林區管理處國有林造林及林產產銷計畫承包造林工作勞務採購契約書」（下稱本件契約）目的在於由聲請人提供刈草（含切蔓）、修枝等勞務，相對人並未因此發生公法上權利義務關係之變動。且本件契約本質上係行政機關對國有財產之管理行為，由行政機關本於私法上所有權人之地位，所為私法行為，非依公法上規定

所為，則關於履約間之紛爭，乃依私法關係論斷。且學理上公權力行政與私經濟行為之區別，核心乃在於相關法規有無賦與人民主觀公權利之目的，即自人民有無公法上請求權加以探討，取決於法律制度。並非以是否具備「公益目的」本質為斷，實因凡行政機關之行為，不論公權力行政與私經濟行為，均在追求公益，僅手段上不同而已。是以行政機關為私經濟行為時，仍得基於其管理國有財產地位，為全體人民謀求更高利益，而考量公益目的，自屬當然。又本件契約第十七條爭議處理第（四）項約定「本契約以中華民國為準據法，並以機關所在地之地方法院為第一審管轄法院」（本院卷二第190 頁），更顯示兩造在訂約之時，已有將履約階段所生之爭議，由普通法院審理之意思。何況，訴訟事件是否屬普通法院之權限，應以原告（相對人）起訴主張為訴訟標的之法律關係是否屬於私法上之爭執為斷，而非以法院調查之結果為依歸（最高法院88年度台抗字第301 號、88年度台抗字第168 號裁定意旨參照），本件相對人起訴主張之訴訟標的法律關係，尤非公法上爭執，故聲請人主張本件訟爭契約性質上屬行政契約，普通法院無審判權，應由行政法院審判，求為裁定將本件移送高雄高等行政法院云云，並無可採，應予駁回。

四、依民事訴訟法第31條之2 第3 項規定，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　29　　日

民事第一庭法　官　邱美英

以上正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內，以書狀向本院提出抗告狀（須按對造人數提出繕本），並繳納抗告費新臺幣1,000 元。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　29　　日

書記官　黃怡禎