

行政法判解

大眾捷運系統聯合開發投資契約之法律性質

最高行政法院100年度判字第1091號判決

【實務選擇題】

A市政府捷運局依大眾捷運系統土地開發辦法規定，辦理甲地聯合開發投資人甄選程序，並選擇B廠商為優先申請權人後，與其締結「大眾捷運系統聯合開發投資契約」，依現行行政法院實務見解，該契約之性質為何？

- (A) 公法契約
- (B) 私法契約
- (C) 公私法混和契約
- (D) 公私法併合契約。

答案：A

【裁判要旨】

一、最高行政法院100年判字第1091號判決：

原判決以甄選投資人須知及相關甄選文件，均係被上訴人用以提供有意申請投資之投資人，評估是否投資申請，並進而提出具體開發建議書之用，故認甄選投資人須知性質，尚難謂為締結行政契約之要約意思表示，充其量僅係要約之引誘等語。茲因開發用地如由行政主體與私人締結聯合開發投資契約，因其據以執行之大眾捷運法、捷運土地開發辦法均為公法法規，且約定內容亦涉及行政機關公權利之發動，則就契約標的及契約整體目的綜合判斷，應定性為行政契約。而本件上訴人所爭執者乃系爭土地聯合開發投資人甄選程序有無違法，乃屬行政契約締約前之程序，尚未至訂定行政契約之階段。是原判決以此觀點論述甄選投資人須知之性質，難謂為締結行政契約之意思表示，充其量係要約引誘，亦無不合。

二、臺北高等行政法院98年訴字第2223號判決：

依大眾捷運法第7條及依該條第7項授權之大眾捷運系統土地開發辦法以觀，有關大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地開發，主管機關得自行開發或與私人團體合作開發，前開辦法並就辦理開發用地土地取得程序、開發方式及投資人申請、甄選、審查程序定有規範。且投資人之開發計畫經核定並

【高點法律專班】

版權所有，複製必究！

取得投資權後，係與執行機構簽訂投資契約書後履行，就特定公共設施於興建完成後，有將產權捐贈地方政府或交由公共設施主管機關管理維護之義務；而主管機關或執行機關除須協助就開發用地辦理有償撥用或協議價購，如係以市區徵收方式取得開發用地，主管機關尚須擬定市地重劃建議書、區段徵收計畫及徵收土地計畫書送請有關機關辦理，另依土地開發計畫設置之公共設施建築，執行機關或公共設施主管機關亦有代為施工或派員協助監督施工之義務，故由相關規定可知，聯合開發投資契約係由開發主管機關與私人就開發特定區域成立合意，其目的係使公權力主體實現法定開發義務，但不至於負擔沈重之開發費用，而私人企業亦可透過開發計畫之執行而獲利。故開發用地如係由行政主體與私人締結聯合開發投資契約，因其據以執行之大眾捷運法、大眾捷運系統土地開發辦法均為公法法規，且約定內容亦涉及行政機關公權利之發動，則就契約標的及契約整體目的綜合判斷，應定性為行政契約。

【學說速覽】

一、基本概念：

行政契約與私法契約之區別，向為行政契約法上基本而重要之問題。而實務上地方行政機關為達成興建（或延伸）大眾捷運系統之公益目的，又須兼顧其財政上之沈重負擔，故多透過聯合開發之方式，亦即由地方行政機關與地主或民間投資者簽訂「聯合開發契約」、或「聯合開發投資契約」，由地主提供土地、投資者提供資金供興建捷運場站（與商場、住宅等共構）之用，而投資者、地主則得以獲得一定比例之捷運共構建築，享有因開發行為而來之收益。而此類「聯合開發投資契約」，究屬公法契約或私法契約之性質，則有進一步討論之空間。

二、公私法契約之判斷：

而學說上對於契約公私屬性之判斷，厥有以下諸端：

- (一) 主體說：該說之主要論點為，契約性質之判斷，取決於締結契約之主體。若契約當事人之一方國家或其他公權力主體，且有關契約之內容（包含要件及法律效果）存有相關公法之規定者，則該契約恆屬行政契約。換言之，契約至少當事人之一造為行政主體者，皆得「視為」行政契約，而不論其契約內容具有公法性質或私法性質。採此說者主張，以主體認定契約之公法或私法屬性，除可避免行政主體假借私法形式而遁入私法，不受公法節制外，亦可減輕實務上判斷之負擔。

另一類主張契約主體說者，則是以「契約當事人是否以高權主體（Hoheitsträger）之地位」參與契約之締結，若答案為肯定，則系爭契約始得

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！

定性為行政契約，亦即公權力主體若在公法所賦予之權限範圍內為契約之締結者，其締約行為即具有公法性質，從而其所簽訂之契約，屬於行政契約。

(二) 標的說：契約標的說則主張由契約之標的（Vertragsgegenstand）判斷契約之屬性。換言之，行政契約係設定、變更或消滅公法上法律關係之契約（行政程序法第135條參照），故於判斷契約之法律性質時，取決於契約之標的。標的說目前為德國學說與實務上之通說，判斷上亦以「契約標的理論」（Vertragsgegenstandstheorie）為主，申言之，欲判斷某契約究屬私法契約而由民事法院管轄，亦或屬行政契約而應由行政法院管轄，應依據系爭契約之標的內容為定。

(三) 目的說：「契約目的理論」則視契約所追求之目的（Zweck）為公益或私益，決定契約之屬性；若契約追求者為公益目的，則該契約為行政契約；若其所追求者為私益，則屬私法契約。

(四) 我國學說與實務上建構之判斷標準：

1. 多數說：契約標的為主，契約目的為輔之綜合判斷標準³⁴

按大法官於釋字533號解釋揭示：「……中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定之職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政『目的』，故此項合約具有行政契約之性質……」（引號及底線為作者所加），同號解釋之解釋理由書進一步闡述：「按全民健康保險為強制性之社會保險，攸關全體國民福祉至鉅，具公法之性質」，故「中央健康保險局與保險醫事服務機構締結之全民健康保險特約醫事服務機構合約，該合約既係由一方特約醫事服務機構提供就醫之保險對象醫療服務，而他方中央健康保險局支付其核定之醫療費用為主要內容，且依全民健康保險特約醫事服務機構合約第一條之規定意旨，中央健康保險局之費用給付『目的』，乃在使特約醫事服務機構依照全民健康保險法暨施行細則、全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法、全民健康保險醫療辦法等『公法性質之法規』提供醫療服務，以達成促進國民健康、『增進公共利益之行政目的』。」（引號及底線為作者所加）；又前大法官吳庚於

³⁴ 詳請參見林明鏞（2008），〈進口頻果權利標售與行政契約：評最高行政法院95年度判字第00815判決暨台北高等行政法院92年度訴字第5337號判決〉，《國立臺灣大學法學論叢第37卷第2期》，頁1以下。台北：臺大法律學院。

該號解釋中所提之協同意見書補充闡釋「……歸納目前通說，辨別此類行政契約，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即『所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約』：(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者，(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。『若因給付內容屬於「中性」，無從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為斷』，例如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作成特定之職務上行為者，均屬之。『至於締約雙方主觀願望，並不能作為識別契約屬性之依據』，因為行政機關在不違反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀判斷之問題，由此而衍生之審判權之歸屬事項，尤非當事人之合意所能變更。」

綜上，行政契約與私法契約之區別，係以發生公法上或私法上權利義務變動之效果，為判斷之準據。而所謂「公法上或私法上之權利義務變動」，包括權利義務之設定、變更及消滅。現行實務及學說多數說，則採取原則上以「契約標的」為準，兼採「契約目的」衡量契約之屬性。詳言之，以不得作為私法契約標的為契約之內容時（例如以契約約定行政機關應作成一定之行政處分），性質上即屬行政契約；而若契約內容於性質上屬「中性行為」，非私法契約或行政契約所獨有者，則應參酌契約之目的，綜合判斷其屬性。學說上亦提出輔助判斷之具體標準³⁵：

- (1)協議之一方為行政機關；
 - (2)協議之內容係行政機關之一方負有作成行政處分或高權事實行為之義務；
 - (3)執行法規規定原本應作成行政處分，而以協議代替；
 - (4)涉及人民公法上權利義務關係；
 - (5)約定事項中有顯然偏袒行政機關一方之約定。
2. 契約主體推定說：

相較於採取「契約標的為主，契約目的為輔之綜合判斷標準」之通說

³⁵ 吳庚，新版行政法。

見解，採取主體說者則居於少數。該說主張，凡是契約至少一造當事人爲行政機關時，即應「推定」該契約爲行政契約，以減少與私法契約區辨上之困難。「主體推定說」係由「主體說」改良而成，其保留了主體說判斷方便之優點，而避免了對於主體說可能遭受之批評，然而，此說仍未爲通說所普遍接受。

3. 當事人主觀意思決定說：

締約當事人之主觀意思，得以某程度決定契約之公法或私法屬性，若該契約之內容，基於法律明文規定，抑或性質上不得以私法關係決定者（如處分契約與課予義務契約），則應歸屬於行政契約之範疇，並無疑義。但若爲上述情形以外之「中性事件」，亦即契約之內容可爲公法性質，亦可爲私法性質者，則應可探求當事人締約當時之真意，決定其契約之屬性³⁶。換言之，「可爲公法亦可爲私法」之情形，似可透過當事人主觀意思，決定其公私法屬性。因此，當一契約所約定之內容爲「中性」時，可參酌雙方當事人締結契約時之主觀意思，以決定其屬性。而當事人「主觀意思」之探求本身，其實仍須以客觀顯現之各種徵憑加以判斷，例如締約當時之文件，或契約合意管轄之約款等等。

【關連性試題】

T市市政府爲辦理大眾捷運系統○線○站基地之開發，經法定之申請、甄選、審查程序後，與A公司簽訂「臺北都會區大眾捷運系統○線○站基地土地聯合開發案土地聯合開發投資契約書」（下稱聯合開發投資契約），內容分別就開發方式、建造成本、權益分配、設計監造及請領執照、保險、施工、稅費負擔、履約保證金、管理監督、違約罰則、契約解除與終止等分別加以約定，雙方並合意以「臺灣臺北地方法院」爲第一審管轄法院，試問：

(一) 該聯合開發投資契約之性質爲何？

(二) T市政府嗣後得否以行政處分方式，變更契約約定權益分配之比例？

（模擬試題）

◎答題關鍵：

第一小題可參考前述實務及學說見解析論，應注意者爲，依現行行政法院之見解，開發用地如由行政主體與私人締結聯合開發投資契約，因其據以執行之大眾

³⁶ 詳請參見李建良（2008），〈行政契約與私法契約區分的新思維——從「青年公園設施委託經營管理維護契約」定性問題談起〉，《月旦法學雜誌第157期》，頁304以下，台北：元照。

捷運法、捷運土地開發辦法均為公法法規，且約定內容亦涉及行政機關公權利之發動，則就契約標的及契約整體目的綜合判斷，應定性為行政契約。第二小題則針對行政機關得否以行政處分之方式，片面變更行政契約之內容，即所謂「雙手策略並用禁止」之問題。

【關鍵字】

聯合開發投資契約、行政契約、私法契約。

【相關法條】

行政程序法第135條。

【參考文獻】

1. 陳愛娥，〈行政程序法施行十週年的回顧與前瞻——以行政法院裁判的觀察為基礎〉，《月旦法學雜誌》，2010年7月，第182期，第63-79頁。
2. 吳志光，〈公私協力行爲之公法化趨勢——以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心〉，《月旦法學雜誌》，2008年12月，第36期，第1-55頁。
3. 李建良，〈行政契約的概念、有效性及行政法上請求權〉，《台灣法學雜誌》，2008年6月，第107期，第55-74頁。
4. 李建良，〈行政契約與私法契約區分的新思維——從「青年公園設施委託經營管理維護契約」定性問題談起〉，《月旦法學雜誌》，2008年6月，第157期，第304-324頁。

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！