

發文字號：法務部 103.12.17 法律字第 10303512060 號函

發文日期：民國 103 年 12 月 17 日

要 旨：行政程序法第 135、136 條等規定參照，行政契約與私法契約區別，應以「契約標的」判斷契約之公法或私法性質，又現行司法實務判決見解，多基於補助款契約約定與行政機關相關補助作業要點所定內容相契合，補助款發放條件亦皆由行政機關單方決定，由申請人提出申請，經行政機關核准後，兩造始簽訂該契約，後續補助契約可視為該核准行政處分執行行為，兩者應整體觀察而視為一個公法法律關係行為，個案上曾認為締約雙方如對契約內容發生爭議，應屬公法上爭訟事件。行政機關就補助民間團體本於權責認定性質，具體個案如有爭訟者，仍應以法院判決為準

主 旨：有關貴會補助民間團體之性質等疑義乙案，復如說明二至五，請查照參考。

說 明：一、復貴會 103 年 9 月 18 日農法字第 1030162074 號函。

二、按國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，縱事件屬性在學理上容有推求餘地，其拘束全國機關及人民之效力，並不受影響，各級審判機關自亦有遵循之義務（司法院釋字第 540 號解釋參照）。此外，依學說多數見解，亦認為除法律別有反對規定，或與事件性質相牴觸外，國家得依據不同的任務需要，自由選擇行為之形式，是為「行為形式選擇自由之原則」（參照陳敏，行政法總論，100 年 9 月七版，第 656 頁；林錫堯，行政法要義，95 年 9 月三版第 1 刷，第 5 頁），合先敘明。

三、復按行政院農業委員會主管計畫經費處理作業規定第 2 點第 1 項規定：「本規定所稱計畫，指本會公務預算項下編列之補助計畫或依行政程序法第 15 條、第 16 條及政府採購法第 105 條辦理之委託計畫。」第 5 點第 1 項規定：「本會對法人或團體之補助，應依中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項規定及其他相關規定辦理。」第 30 點規定：「本會得隨時派員或會同審計人員查核計畫執行情形及計畫所購置之財產，執行單位不得拒絕或隱匿。（第 1 項）凡經抽查，發現成效不佳、未依核定計畫用途支用、虛（浮）報、或其他違反相關規定等情事，除應繳回該部分之

經費外，補助計畫得依情節輕重對該補（捐）助案件停止補（捐）助 1 年至 5 年。（第 2 項）執行單位對於剔除款有異議者，應於文到 15 日內申復，逾期不予受理。經本會複核決定之案件，不得申請再議，並應於文到 5 日內，將剔除款繳還，不得收回入帳再行使用。（第 3 項）」上開規定是否為本件貴會補助苗栗縣農會之執行依據？而依其規範之整體內涵及用語得否認定貴會補助民間團體及個人之行為形式已受有限制？另依來函所述，本案係由苗栗縣農會報送計畫書，經貴會審查核定後同意補助，此一「同意補助」之性質是否為行政處分？是否訂有補助契約？如訂有補助契約，該契約究屬行政契約抑或私法契約？如屬私法契約，為何種性質之私法契約？均有待釐清。

四、查行政契約與私法契約之區別，應以「契約標的」判斷契約之公法或私法性質，而其約定內容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（本部 102 年 4 月 11 日法律字第 10200043730 號書函意旨參照）。依現行司法實務判決見解，多基於補助款契約約定與行政機關相關補助作業要點所定內容相契合，補助款發放之條件亦皆由行政機關單方決定，由申請人提出申請，經行政機關核准後，兩造始簽訂該契約，其後續之補助契約可視為該核准行政處分之執行行為，兩者應整體觀察而視為一個公法法律關係之行為，故個案上曾認為締約雙方如對契約內容發生爭議，應屬公法上之爭訟事件（最高法院 95 年度台抗字第 341 號裁定、最高行政法院 96 年度裁字第 1531 號裁定意旨參照）。

五、綜上，本件貴會補助苗栗縣農會之公私法性質疑義因涉及事實認定，仍請貴會參酌上開說明本於權責認定之，又具體個案如有爭訟者，仍應以法院判決為準。

正 本：行政院農業委員會

副 本：本部資訊處（第 1 類、第 2 類）、本部法律事務司（4 份）

